



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사 학위논문

적극행정면책제도의 활용실적
저조의 영향요인분석
- 책임 개념을 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
김 량 기

적극행정면책제도의 활용실적

저조의 영향요인분석

- 책임 개념을 중심으로 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함

2019년 3월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

김 량 기

김량기의 석사 학위논문을 인준함

2019년 6월

위 원 장 박 순 애 (인)

부위원장 금 현 섭 (인)

위 원 이 수 영 (인)

국문초록

2008년 세계금융위기 이후 관료들의 적극적인 행정에 대한 요구가 증가함에 따라 적극행정면책제도가 도입되었지만, 그 활용실적은 저조했다. 기존에는 그 이유를 홍보, 감사 체계 등에서 찾았지만, 본 연구에서는 적극행정면책제도의 핵심이라고 할 수 있는 ‘책임(responsibility)’에서 원인을 찾아보았다.

책임은 그 용례에 따라 인과적 책임과 인적 책임으로 분류되며, 인적 책임에는 사후적 책임과 사전적 책임이 있다. 감사와 그에 따르는 불이익 처분 및 면책 시도는 행위가 발생한 이후에 논의되는 것으로서, 책임의 유형 중에서 사후적 책임이 문제되는 사안이라고 볼 수 있다.

사후적 책임을 묻기 위해서는 공무원의 행위가 의무 관련성을 갖고 있어야 하고, 행위 시에 표준 이하의 내적 특성을 보여야 하며, 문제가 되는 행위가 자유로운 것이어야 한다.

감사는 공무원의 행위에 대한 부정적 사후적 책임을 묻는 과정이며, 면책은 이러한 책임의 귀속을 막는 절차이다. 적극행정면책제도는 부정적 책임을 회피하는 절차라는 점에서 일반적인 면책과 그 목적이 동일하지만, 이를 위해 자신이 책임을 다했음을 증명해야 한다는 점에서 일반적인 면책과 차이가 존재한다.

위의 특성 때문에 적극행정면책제도는 구조적으로 일반적인 면책에 비해 많은 조건을 요구하게 되며, 두 면책 제도 간 구조적인 충돌 또한 발생하게 된다. 이는 적극행정면책제도가 제대로 활용되고 있지 못하고 있는 이유가 책임을 둘러싼 면책 제도의 특성 때문일 수 있음을 알려준다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 감사 체계를 교정하려는 시도 보다는 적극행정면책제도를 보는 시각의 변화와 적극행정면책이 발생하게 된 원인이라고 할 수 있는 법규 체계의 수정을 고려하는 한편, 적극행정면책제도를 유연하게 적용하여 문책 대상자로 하여금 제도 활용에 두려움을 갖지 않게 만드는 것이 바람직할 것이다.

주요어 : 적극행정, 적극행정면책제도, 책임, 감사

학 번 : 2016-24912

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경	1
제2절 연구문제 및 연구필요성	2
제2장 이론 및 문헌검토	5
제1절 감사와 면책제도 개요	5
1. 감사 주체 및 대상	5
2. 불이익 처분의 요구와 면책	7
제2절 적극행정 및 적극행정면책제도 관련 논의	13
1. 적극행정 관련 논의	13
2. 적극행정면책제도에 대한 논의	14
제3절 책임의 개념과 유형에 관한 논의	16
1. 행정학에서의 책임 관련 논의	16
2. 철학에서의 책임 관련 논의	17
제3장 연구분석틀 및 방법론	32
제1절 연구모형	32
1. 회계감사와 사후적 책임	32
2. 직무감찰과 사후적 책임	34
3. 적극행정면책제도와 사후적 책임	36
4. 연구모형 제시	38
제2절 연구가설	40
1. 연구가설 도출 배경	40
2. 연구가설 제시	45
제3절 연구방법: 사례연구	46

제4장 적극행정면책제도 활용성과 저조원인 분석	47
제1절 적극행정면책제도 활용 사례	47
1. 적극행정면책요건을 충족한 사례	47
2. 적극행정면책요건을 충족시키지 못한 사례	52
3. 일반 면책 사례	56
제2절 연구가설의 검토	58
1. 책임의 이중적 구조 요인에 대한 검토	58
2. 적극행정면책제도의 요인에 대한 검토	61
제5장 요약 및 결론	64
제1절 연구내용 요약	64
제2절 연구의 정책적 함의	65
참고문헌	68
Abstract	72

표 목 차

[표 1-1]	.....	3
[표 1-2]	.....	4
[표 2-1]	.....	14
[표 2-2]	.....	20
[표 3-1]	.....	38

그 림 목 차

[그림 3-1]	39
----------	-------	----

제1장 서론

제1절 연구배경

공직자들의 복무행태를 개선해야 한다는 인식은 공공부문을 연구하는 학자들의 오래된 과제였으며, 특히 복지부동, 무사안일로 대표되는 행태는 공직에 대한 부정적인 인식 및 공공부문의 성과 저하의 근본적인 원인으로 지적되었다. 학자들은 이러한 행태를 객관적으로 측정하고 원인을 밝히기 위해 노력하며 그 해결방안을 모색해왔다.(김호정, 1996; 이윤경, 2014; 이선우, 1997)

최근 문재인 대통령이 국무회의에서 적극행정을 장려하고 소극행정을 문책하여 국민들의 행정 만족도를 제고하라는 주문을 하였고¹⁾, 이에 적극행정을 지원하고 그에 관한 인센티브를 신설하는 한편, 소극행정에 대해서는 엄정한 대응을 하겠다는 계획이 세워졌다. 그 구체적인 방안으로서 국민권익위원회에서는 국민신문고에 소극행정을 신고할 수 있는 게시판을 만들고, 신고 내용을 기초로 한 조사 및 처리를 하도록 하였다.

우리나라에서 이러한 논의가 이루어진 것이 처음은 아니다. 2008년 세계 금융위기를 극복하기 위한 방안의 하나로 적극행정면책제도의 도입이 논의되었고, 2009년에 감사원규칙의 형태로 시행되었다. 2008년 글로벌 경제흐름이 연쇄적으로 마비되는 어려움 속에서 경제 관료들의 능동적이고 과격적인 정책결정과 집행이 요구되었다. 그러나 1997년 외환위기로 부실해진 외환은행을 2003년 론스타에 매각하는 과정에 관여했던 변양호 전 재정경제부 국장이 체포되는 등의 사건으로 관료들 사이에서는 논란이 될 만한 일에는 아예 손을 대지 않는 게 낫다는 분위기가 만연해있었다.²⁾ 이

1) “문 대통령 “소극행정 문책” 지시”, 경향신문, 2019.02.12. 22:19,
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201902122219005&code=910203

러한 분위기를 전환시키고 관료들이 적극적으로 문제 해결에 앞장서도록 유도하기 위한 정책적인 방안으로써, 적극행정을 하다가 규칙을 위반한 경우에 그 책임을 감면 또는 면제해주는 제도를 도입하게 된 것이다.

문재인 대통령의 주문에 맞춰 적극행정 면책을 강화하겠다는 계획, 4차 산업혁명과 관련하여, 제도가 아직 미비한 신산업 분야에 대해서는 감사를 자제하겠다는 감사원의 발표³⁾, 같은 맥락에서 신산업 육성을 위해 규제혁파에 앞장 선 공무원들의 면책에 신경을 써달라는 대통령의 당부⁴⁾ 등은 모두 적극행정면책제도의 연장선에서 논의되는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

제2절 연구문제 및 연구필요성

앞에서 언급한 것처럼 적극행정면책제도는 공직자들의 복무행태 개선이라는 좋은 취지를 가지고 도입되었고 최근에도 이 제도에 많은 기대를 걸고 있지만, 바람과는 달리 제도의 이용 실적은 초라한 수준이다. 2009년 적극행정면책제도가 도입된 이후, 감사원에서 직접 처리한 사안들 중에 이 제도의 검토대상이 된 사안은 188건으로 연평균 18.8건에 불과했다.([표 1-1]) 또한 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 내부 감사를 규율하는 「공공감사에 관한 법률」에 적극행정면책제도가 신설된 2015년 이후 자체감사에서 이 제도를 활용한 건수는 2018년 통보된 건수까지를 기

2) 2) “‘론스타 과세’ 정부 완패... 조세 회피 막을 세법규정 촘촘히 짜야”, 한국일보, 2017.10.27. 04:40,

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201710270435006509>

3) “감사원, ‘면책’으로 규제혁신 지원...드론 등 신산업 감사 자제”, 머니투데이, 2018.02.20. 14:00, <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018022012247643721>

4) “규제 푸는 공무원 면책... 문재인 대통령, 감사원에 주문”, 한국경제, 2018.02.07. 18:23, <http://news.hankyung.com/article/2018020776211>

준으로⁵⁾ 연평균 15건에 불과하다.([표1-2])

연도	검토 건수	연도	검토 건수
2009	14	2014	14
2010	4	2015	21
2011	23	2016	42
2012	7	2017	33
2013	8	2018	22

[표 1-1] 감사원 감사 중 적극행정면책제도 활용 건수

감사원의 연간 감사건수가 2000건이 넘고, 이 중에서 적극행정면책제도의 검토 대상이 될 수 있는 불이익 처분요구 건수가 1000건이 넘는다는 점을 고려할 때, 연평균 18.8건이라는 감사원의 적극행정면책제도 검토 건수는 너무 적다. 또한 공공기관을 제외한 중앙행정기관 및 지방자치단체의 감사인력이 감사원 인력의 6배가 넘는다는 점을 감안할 때, 자체감사에서도 적극행정면책제도의 활용이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

이에 본 연구에서는 적극행정면책제도가 본래의 취지를 살리지 못하고 그 활용에 있어 저조한 원인을 분석하고자 한다. 특히, 그 원인을 탐색함에 있어 제도의 작용과 공무원들의 책임(responsibility)이 어떻게 연결되어 있는지에 초점을 맞추고자한다. 이는 적극행정면책제도의 효과가 공무원의 책임과 직결되어 있을 뿐만 아니라, 제도의 효과가 발생하는 요건인 ‘적극행정’ 자체가 공무원의 성실의무를 매개로 하여 책임과 연결되어 있기 때문이다.

적극행정면책제도가 적극행정이라는 정책목표를 달성하기 위한 핵심적

5) 2019년 통보된 자료는 1분기 자료밖에 없어 제외하였다.

인 수단으로 인식되고 있는 가운데, 제도의 활용이 미비한 이유를 분석하는 것은 제도의 수정 또는 새로운 수단의 개발을 위한 단서를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

통보일		통보기관(건수)	총 건수
연도	분기		
2015	3	국민연금공단(4)	4
	4	대전광역시(2), 한국토지주택공사(2)	4
2016	1	국민연금공단(2), 한국조폐공사(3)	5
	4	대한석탄공사(1), 한국석유공사(1), 한국토지주택공사(5)	7
2017	1	한국조폐공사(1), 국민연금공단(14), 한국토지주택공사(1)	16
	3	한국토지주택공사(3)	3
	4	사립학교교직원연금공단(1), 한국자산관리공사(2)	3
2018	2	한국주택금융공사(1)	1
	3	국민건강보험공단(5), 교육부(1), 조폐공사(1), 안양시(1), KOTRA(1)	9
	4	한국토지주택공사(5), 근로복지공단(1), KOTRA(2)	8
2019	1	경상남도교육청(3), 근로복지공단(1), 한국수력원자력(5), 병무청(1), 한국도로공사(1), 한국산업기술평가관리원(1), 건강보험심사평가원(2), 한국전력기술(1), 한국수력원자력(3),	18

[표 1-2] 내부감사 중 적극행정면책제도 활용 건수

제2장 이론 및 문헌검토

이 장에서는 본 논문에서 주로 다루게 될 책임(responsibility)의 개념에 관한 논의, 감사 및 면책 제도 등에 대하여 살펴봄으로써 이후 전개될 주장의 배경을 마련하고자 한다.

제1절 감사와 면책제도 개요

1. 감사 주체 및 대상

공직자에 대한 감사는 크게 직무감사와 회계감사로 이루어지며, 그 큰 틀을 정하고 있는 것은 「감사원법」이다. 그러나 감사원이 법에 명시된 모든 대상들에 대한 감사를 하는 것이 실질적으로 불가능하다는 인식 하에 자체감사로써 감사원의 감사를 보완하고자 「공공감사에 관한 법률」(이하 ‘공공감사법’)이 2010년부터 시행되고 있다. 그 취지에 맞게, 공공감사법은 자체감사기구의 구성 및 지위, 그리고 감사원법과의 관계를 규정하는 내용 외에는 감사원법과 그 기능이 유사하게 구성되어 있다.

이처럼 감사에 대한 큰 틀은 감사원법과 공공감사법이 나누어서 규정하고 있지만, 회계감사와 관련한 구체적인 내용은 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」(이하 ‘회계직원책임법’)에서 정하고 있다. 이 법률의 명칭에서도 드러나듯이 그 내용은 회계사무를 처리하는 공무원 등이 공공의 재산에 손해를 끼친 경우 등에 그 변상에 대한 것이며, 주로 감사원이 회계감사에 의한 판정을 내리기 전의 변상명령 또는 감사원의 변상판정과 자체감사에 의한 변상명령 간의 관계에 대해 밝히고 있다.

1) 감사주체

감사의 주체는 감사원과 자체감사기구이다. 여기서 자체감사기구란, 중

양행정기관, 지방자치단체 및 공공기관에 설치되어 자체감사를 수행하는 기관 또는 부서를 말한다. 감사원법과 공공감사법은 감사원과 자체감사기구의 감사가 유기적으로 조정될 수 있도록 여러 장치를 마련하고 있다. 구체적으로, 감사원은 감사사무 중 일부를 자체감사기구에게 대행시킬 수 있으며, 자체감사기구는 자체감사 종료 후 60일 이내에 감사결과를 감사원에 통보해야 한다(공공감사법 제23조, 제35조). 또한 중복감사를 막기 위하여, 자체감사기구는 감사원이 이미 감사를 실시한 내용에 대해서는 사실관계 변경 등의 사정이 있는 경우를 제외하고는 자체감사를 실행할 수 없도록 하고, 감사원은 자체감사가 적절하게 수행되고 있다고 판단되면 감사의 일부 또는 전부를 하지 않을 수 있게 명시하고 있다(공공감사법 제33조, 감사원법 제28조).

회계감사와 직무감사 모두 그 감사주체는 감사원과 자체감사기구이며, 감사원법과 공공감사법에서 두 유형의 감사를 모두 각각의 감사범위에 포함시키고 있는 것으로 보아 이를 알 수 있다. 회계감사에 관한 사항을 규정한 회계직원책임법에서는 회계감사의 주체를 별도로 명시하지 않고 변상을 명령할 수 있는 주체만 정하고 있는 것이 법의 불비(不備)가 아닌 것은 위의 두 법률이 해당 내용에 대해 이미 명시했기 때문으로 볼 수 있다.

2) 감사대상

감사원법 제22조와 제23조는 각각 회계감사의 필요적 범위와 선택적 범위에 대하여 규정하고 있다. 그 범위는 국가 및 지방자치단체의 회계부터 국가 및 지방자치단체와 자본을 매개로 관련을 맺는 기관들의 회계까지 상당히 넓게 설정되어 있다. 회계직원책임법에서는 국가재정법, 국가회계법 등의 법령에 따라 국가의 회계사무를 집행하는 수입징수관, 채권관리관, 회계책임관 등 회계사무와 관련한 책임을 누가 져야 하는가를 규율하고 있다. 다시 말해, 감사원법은 조사의 대상이 되어야 할 회계사무의 범위를 정하고 있고, 회계직원책임법에서는 그 범위에서 발생하는 손해의 배상

을 누가 해야 하는가를 규정하고 있는 것이다.

직무감찰의 범위에 대해서는 감사원법 제24조에서 정하고 있다. 공무원 뿐만 아니라 공무수탁사인까지 포함될 정도로, 헌법재판소, 국회, 법원 소속 공무원 등과 같이 특수한 경우를 제외하고는, 공공부문에서 수행되는 직무들은 대부분 감사원의 감사 범위에 포함되어 있다. 공공감사법에서 정하는 자체감사기구의 감사범위는 해당 감사기구가 속한 기관에 한정되며, 위에서 언급했듯이 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 감사원이 이미 감사를 한 사안에 대해서는 중복 감사를 실시할 수 없다는 한계가 있다. 이 때 직무감찰의 기준은 국가공무원법, 공직자윤리법 등과 같이 공직자의 행동양식을 규정한 법령들로 감찰 대상 공무원의 직무에 따라 그 기준이 되는 법령의 범위가 다양할 것이다.

2. 불이익 처분의 요구와 면책

1) 불이익 처분의 요구⁶⁾

회계직원책임법 제4조와 제6조에 따르면, 회계관계직원이 고의 또는 중과실로 법령, 관계 규정, 예산을 위반하여 국가 등의 재산에 손해를 끼친 경우, 현금 등을 출납·보관하는 직원이 부주의로 그를 망실 또는 훼손한 경우 등에 기관의 장은 회계관계직원에게 변상을 명령할 수 있다. 다만, 이러한 위법행위가 상급자의 지시에 의한 것인 경우에 해당 상급자는 회계관계직원과 변상에 대하여 연대책임을 진다.(동법 제8조) 이러한 변상명령은 감사원의 감사 이전에도 자체감사의 결과만으로도 독립적으로 발령 가

6) 감사원법 제35조 및 공공감사법 제23조에 따라, 감사원법 또는 자체감사기구는 범죄혐의가 있는 공직자를 수사기관에 고발할 수 있다. 이것도 감사에 따른 불이익처분에 해당하지만, 공무원의 신분으로 인한 불이익이 아니므로 논의에서 제외하도록 하겠다.

능하다.

감사원은 변상책임 유무를 판정할 수 있는 고유한 권한을 갖고 있다(감사원법 제31조). 다만, 감사원이 회계관계직원에게 변상책임이 있음을 밝혀냈다고 해서 직접 변상명령을 할 수 있는 것은 아니고, 당해 직원의 소속 기관장에게 변상명령을 할 것을 요구할 권한만을 갖고 있다. 또한 회계관련직원 등이 회계직원책임법에 따른 변상명령에 불복하여 감사원에 판정을 요구하는 경우에 당해 사안을 독립적으로 심사할 수 있다.(회계직원책임법 제6조) 이때, 감사원의 판정은 기관의 장이 발한 변상명령에 우선한다. 즉, 감사원이 변상 책임이 없다고 판정하거나 변상금액을 감면하는 판정을 내린 경우에, 해당 기관의 장은 이에 따라야 한다.

감사원법과 공공감사법에 따르면, 직무감찰과 관련하여 공무원이 지게 되는 책임은 징계, 문책이다.(감사원법 제32조, 공공감사법 제23조) 공무원이 징계의 대상이 되는 경우는 국가공무원법 및 기타 법령에 의한 징계사유에 해당하거나 정당한 사유 없이 감사원법에 따른 감사 또는 자료제출을 거부하는 경우를 말한다. 국가공무원법 제78조에는 징계사유를 ① 국가공무원법 및 그에 따른 명령을 위반한 경우, ② 공무원의 신분으로 인해 부과된 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 경우, ③ 공무원으로서의 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 경우로 정하고 있다. 첫 번째 징계사유와 관련하여, 국가공무원법에는 제55조부터 제67조까지 성실의무, 복종의 의무, 직장이탈 금지의무, 청렴의 의무, 품위유지의 의무, 정치운동 금지의무 등의 의무를 제시하고 있다. 즉, 이러한 의무를 직접적으로 위반하거나 그로부터 파생되어 나오는 구체적 명령을 위반한 경우에 징계 대상이 될 수 있는 것이다.

문책의 대상이 되는 경우는 징계 규정의 적용을 받지 않는 사람으로서 법령 또는 소속단체 등이 정한 문책 사유에 해당하는 행위를 하였거나, 정당한 사유 없이 감사 또는 자료제출을 거부한 경우에 해당한다. 예컨대, 「교정사고 유형별 문책기준 지침」에서는 교정사고와 관련한 징계의 정

도뿐만 아니라, 경고나 주의와 같은 징계 외에 책임을 묻는 기준 등을 제시하고 있으며, 여기에 해당하는 행위를 한 교정공무원은 문책의 대상이 되는 것이다. 징계 또는 문책의 근거가 되는 법령 또는 규칙이 존재하지 않지만 직원의 비위가 뚜렷하다고 인정되는 경우에 감사원은 임용권자에게 그 직원의 해임을 요구할 수도 있다.(감사원법 제32조 제9항)

2) 불이익 처분 면책

(1) 면책 방법의 유형

① 적극행정면책제도

회계감사와 직무감찰을 불문하고, 감사원법 제34조의3 및 공공감사법 제23조의2에 규정된 적극행정면책제도를 활용하여 책임을 감면 또는 면제받을 수 있다. 어떤 행위가 적극행정면책의 대상이 되기 위해서는 ㉠ 해당 업무처리가 공공의 이익을 위한 것이고, ㉡ 업무처리를 한 자가 적극적으로 업무를 처리하였으며, ㉢ 공공의 이익을 위한 행위로 인해 감사원의 지적 대상이 되는 결과가 발생하였으며, ㉣ 감사를 받는 자에게 고의 또는 중대한 과실이 없어야 한다. 여기서 고의 또는 중과실이 없다고 추정되기 위해서는, 사적 이해관계가 없어야 하고, 업무처리에 필요한 정보를 충분히 검토했어야 하며, 필수적 행정절차 및 결재절차를 거쳤어야 한다.

② 변상 책임의 면제

변상명령을 받은 회계관계직원이 변상금액을 감면 또는 면제받을 수 있는 방법은 크게 변상책임이 성립하지 않음을 보이는 방법과 외견상 변상책임이 성립하지만 자신이 그 책임을 지는 것은 부당함을 보이는 방법이 있다. 먼저 변상책임이 성립하지 않음을 보이는 것은 ㉠ 국가 등의 재산에 손해를 끼쳤다거나 자신이 보관하는 현금 또는 물품이 망실, 훼손되었다는

사실관계 자체를 부정하거나, ㉔ 자신의 행위가 고의 또는 중대한 과실에 의한 것이 아님을 주장함으로써 가능하다. 다음으로, 자신의 책임이 아님을 주장하는 방법으로는 위법한 회계처리가 상급자의 지시에 의한 것이었으며 자신은 그 지시를 따를 수 없음을 분명히 하였음을 증명하는 방법, 그리고 자신이 회계직원책임법 제5조에 명시된 3가지 경우에 해당됨을 밝히는 방법이 있다. 즉, ㉕ 손해의 발생 및 확대를 방지함에 있어 해당 직원의 소속기관에 일부 책임이 있음을 보이는 방법, ㉔ 회계사무 집행내용, 손해발생 원인 등 관련 정황상 자신에게 모든 책임을 전가하는 것이 적절치 않음을 보이는 방법, ㉔ 자신이 평소 예산 절약이나 회계질서 확립에 기여한 사실이 있음을 보이는 방법을 통해 변상책임의 감면을 받을 수 있다.

③ 징계 또는 문책의 면제

징계 또는 문책에 대해서는 감사원법과 공공감사법에서는 적극행정면책제도 외에는 별도의 감면 방법을 명시하고 있지 않다. 따라서 불이익 처분을 받게 된 공무원의 입장에서는 자신의 행위가 징계 또는 문책의 대상에 해당하지 않음을 보이거나 해당 징계 또는 문책이 너무 과도하다는 주장을 함으로써 책임에서 벗어나거나 책임을 감면받을 수 있다. 또한 변상명령, 징계 등은 그 자체로 처분이기 때문에, 공무원은 자신에게 그러한 책임을 묻는 것이 비례의 원칙, 평등원칙, 신뢰의 원칙 등 행정법의 일반원칙에 반한다는 이유를 들어 책임을 감면 또는 면제받을 수 있을 것이다.

(2) 면책의 절차

① 적극행정면책제도의 절차

감사원의 적극행정면책은 현장에서 판단하여 이루어지는 면책과 감사 이후에 신청을 받아 이루어지는 면책으로 구분된다. ㉕ 현장면책은 감사를 받는 사람(이하 ‘수감자’)이 감사 기간 중에 자신의 행위가 면책 기준을 충

족함을 자체감사기구에 소명하면 자체감사기구가 이 사실을 감사단에 제출하여 면책을 받거나, 감사단이 직접 수감자가 적극행정면책의 기준에 해당한다고 판단하여 면책을 받는 것을 말한다. 현장면책은 감사 기간 이후에 감사단이 감사결과보고서를 작성 및 결재하는 단계에서도 가능하다.

㉞ 신청면책은 감사가 종료된 이후에 수감자가 감사원의 적극행정지원단에 면책을 신청한 경우를 의미한다. 현장면책과 신청면책은 독립적으로 이루어지는 절차이므로, 감사 중에 면책을 신청하여 거부되었더라도 다시 면책을 신청할 수 있다. 감사권익보호관이 수감자의 입장에서, 감사 전담부서는 내부 입장에서 각각 신청된 면책을 검토한 후, 적극행정면책자문위원회의 심의를 거쳐 감사위원회의에서 최종적으로 면책 여부를 결정하게 된다.

자체감사기구에 의한 적극행정면책은 감사기구의 장의 직권 또는 수감자의 신청에 의해 이루어진다. 감사가 종료된 후에 수감자가 적극행정면책신청서와 그 소명자료를 감사기구의 장에게 제출하면 감사기구의 장이 면책 여부를 판단하게 된다. 또는 감사기구의 장이 자체감사에서 지적된 사항을 검토하여 적극행정면책 요건을 갖추었다고 인정하면 직권으로 면책할 수 있다. 자체감사기구의 장은 면책결정을 한 때, 매 분기 종료 후 10일 이내에 감사원에 그 사실을 알려야 한다.

② 변상명령에 대한 불복 절차

회계감사의 경우, 자체감사기구에 근거한 기관장의 변상명령에 불복할 경우, 해당 회계관계직원은 감사원에 판정을 청구할 수 있으며(회계직원책임법 제6조 제3항), 감사원의 판정이 위법 또는 부당하다고 여기면 변상판정서가 도달한 날부터 3개월 이내에 감사원에 재심의를 청구할 수 있다.(감사원법 제36조) 재심의 판정에 불복하면 감사원을 피고로 하여 행정소송을 제기할 수 있지만, 효력 정지의 가처분 신청은 불가능하다.(감사원법

제40조) 즉, 감사원의 재심의 판정에 따른 변상명령이 발령되면, 행정소송에 대한 판결이 내려지지 않았더라도 변상명령에 따라야하며, 이어지는 소송을 통해서 변상금액을 돌려받을 수 있는 것이다. 이때 행정소송을 제기하기 위해서는 반드시 재심의 판정까지의 절차를 거쳐야 하며, 소의 대상은 감사원의 원처분인 판정이 아니라 재심의청구에 따른 판정이다.

③ 징계 및 문책에 대한 불복 절차

직무감찰의 경우, 징계 또는 처분성이 인정되는 문책에 대하여 공무원은 소청심사위원회에 심사를 청구할 수 있으며, 그에 불복할 경우에는 행정소송을 제기할 수 있다.(국가공무원법 제76조, 지방공무원법 제67조) 단, 행정소송을 제기하기 위해서는 소청심사를 필수적으로 거쳐야 하며(국가공무원법 16조, 지방공무원법 제20조의2) 소의 대상은 소청심사위원회의 결정이 아니라 원처분인 징계 또는 문책이다.

제2절 적극행정 및 적극행정면책제도 관련 논의

1. 적극행정 관련 논의

적극행정의 개념과 관련하여, 박희정(2016), 오영균(2017)은 인사혁신처(2015)가 적극행정을 “공무원들이 담당업무를 적극적으로 추진하는 것”이라고 정의했다고 언급하고 있다. 그리고 박희정(2016)은 이러한 정의가 동어반복적(tautological)이며 설명항이 피설명항을 제대로 지시하지 못한다고 비판한다. 그러나 박희정(2016)의 지적과 달리, 인사혁신처(2015)는 명시적으로 적극행정에 대한 정의를 내리지 않았으며, 위의 명제는 감사와 규정으로 인하여 공무원들이 적극적으로 업무를 추진하지 못하는 경우가 많다는 설명을 하면서 언급한 것에 불과하다.

이외의 연구들에서는 적극행정의 정의를 「감사원규칙」 제2조 제1호 또는 감사원의 구「적극행정 면책제도 운영규정」(감사원훈령 제368호) 제2조 제1호에서 찾고 있다.(박희, 2016; 박정훈, 2009; 박충훈 외, 2016; 김윤권 외, 2011; 차경엽, 2011) 이에 따르면 적극행정이란, “불합리한 규제를 개선하거나 공익사업을 추진하는 등 공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위”를 의미한다. 적극행정 면책제도를 개별적으로 운영하고 있는 중앙부서들과 지방자치단체들은 각각의 훈령이나 감사규칙으로 나름의 정의를 내리고 있지만, 공익, 성실성, 능동성을 강조한다는 점에서 위의 정의와 크게 다르지 않다.

박정훈(2009)은 적극행정의 유형을, (1) 현행 규정과 직무수행과의 관계, 그리고 (2) 업무처리의 양식이라는 두 가지 기준을 세워 분류하고 있다. 먼저 (1) 현행 규정과의 관계라는 기준으로는 ① 현행 규정의 테두리 안에서 업무처리를 개선하는 적극행정, ② 비효율적·부당·위법한 현행 규정을 개정하는 적극행정, ③ 새로운 업무영역을 찾아 이에 관한 규정을 신설하는 적극행정으로 구분하고 있으며, (2) 업무처리 양식을 기준으로 ① 소속 기관 내부의 업무처리에 관한 적극행정, ② 다른 행정기관에 대한

업무처리에서의 적극행정, ③ 국민에 대한 업무처리에서의 적극행정으로 구분하고 있다. 차경엽(2011)은 이러한 분류를 수용하면서도, (1) 현행규정과 관계를 기준으로 한 분류는 현행 규정이 없을 때 적극적으로 해결방안을 강구하는 노력은 포함하지 못한다는 점을 지적하고 이를 하나의 유형으로 포함시킬 것을 제안한다.

적극행정의 개념 및 유형에 대한 이상의 논의를 정리하면 다음의 표와 같다.

개념	불합리한 규제를 개선하거나 공익사업을 추진하는 등 공공의 이익을 증진하기 위하여 성실하고 적극적으로 업무를 처리하는 행위
유형	① 현행 규정의 테두리 안에서 업무처리를 개선하는 적극행정
	② 비효율적·부당·위법한 현행 규정을 개정하는 적극행정
	③ 새로운 업무영역을 찾아 관련 규정을 신설하는 적극행정
	④ 현행규정 부재 시 적극적으로 해결방안 강구하는 적극행정

[표 2-1] 적극행정의 개념 및 유형

2. 적극행정면책제도에 대한 논의

적극행정면책제도가 시행된 지 10년이 되었지만, 이 제도에 대한 연구는 그리 활발하지 않았고, 본 연구에서처럼 책임과 적극행정면책을 연결 짓는 연구도 없었다. 현재까지 이루어진 연구는 적극행정면책제도에 대한 전반적인 평가 및 적극행정면책제도의 개선 방안에 대한 논의로 요약할 수 있다.

적극행정면책제도에 대한 평가 측면에서, 적극행정면책제도에 대한 대부분의 연구들에서 제도의 도입과 기대효과에 대해서는 긍정적인 의견을

내놓았다. 그러나 적극행정면책제도만으로 적극행정을 촉진하기는 어렵고 환경적, 구조적 요인들의 변화가 필요하다는 의견(이원우, 2011), 적극행정면책제도 자체에 흠결이 있어 수정이 필요하다는 의견(박정훈, 2009; 차경엽, 2010; 차경엽, 2011)도 있었다.

구체적으로 이원우(2011)는 적극행정면책제도가 행정의 궁극적 목적인 공익 실현에 초점을 맞추고 일을 할 수 있는 환경을 조성해준다는 점을 긍정적으로 평가하면서도, 적극행정면책제도는 개별 공무원이 사후적 감사에서 면책 받을 수 있는 가능성을 제시했을 뿐이며 여전히 적극행정으로 인한 불이익한 처분을 받을 위험도 존재하므로 공무원들의 사전적인 재량행사를 촉진할 수 있는 방안을 마련해야 한다고 주장했다.

박정훈(2009)은 적극행정면책제도의 근거가 되는 운영규정에 중복적인 요건과 불명확한 요건들이 존재하여 혼란을 야기할 수 있다는 점, 면책신청서 제출권한을 감사대상 기관장에게만 한정하기보다는 문책대상 공무원에게도 확대해야 한다는 점을 지적한다. 이러한 지적은 적극행정면책제도의 근거 규정이 감사원훈령에서 감사원법 및 감사원규칙으로 변경되면서 해소되었다. 즉, 면책 요건 및 면책 배제 요건을 중복 없이 제시하였고, 면책을 신청할 수 있는 대상의 범위 또한 담당 공무원까지 확대하였다.

차경엽(2010; 2011)은 적극행정면책제도의 존재 및 제도 활용 방법에 대한 홍보가 부족한 점, 감사원 직원들이 적극행정면책제도에 대한 이해도가 낮은 점, 면책을 위해서는 자료수집 및 법령 검토 등 추가적인 노력이 필요함에도 감사관에게 보상이 주어지지 않아 동기부여가 미흡한 점, 면책처리 절차가 다소 복잡하여 신속한 의사결정이 어려운 점, 기관 자체감사기구에서 면책 제도를 활용하도록 기관성과평가에 관련 내용을 포함시킬 필요가 있다는 점 등을 지적하고 있다.

제3절 책임의 개념과 유형에 관한 논의

1. 행정학에서의 책임 관련 논의

행정학에서 ‘책임’이라는 주제는 중요하게 다루어졌고 행정현상의 발생 원인을 책임에서 찾는 경우도 많았다. 그러나 책임의 개념, 즉 ‘책임은 무엇인가?’에 대한 연구는 활발히 이루어지지 않았다. 최근에 이러한 질문에 대해 관심을 갖는 학자들이 나타났지만, 아직까지 행정학 내부에서 이야기하는 책임이 무엇인지에 대한 뚜렷한 합의는 존재하지 않는다.

행정학에서 책임과 관련하여 가장 많이 던지는 질문은 ‘어떤 책임인가?’라고 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 원구환(2008)은 대리인이론과 청지기이론을 대비하면서 책임을 저야 할 대상을 누구로 인식하는지에 따라 ‘외적책임성’과 ‘내적책임성’이라는 개념을 제시하고 있다. 박석희(2010)도 유사한 맥락에서 책임성을 내부적 책임성, 수직적 책임성, 고객 책임성, 사회적 책임성으로 분류하고 있다. Romzek&Dubnick(1987)은 기대와 통제의 원천, 통제의 수준이라는 두 가지 기준을 세워 계층적 책임성, 법적 책임성, 정치적 책임성, 전문적 책임성이라는 네 가지 범주를 제시하기도 하였다.

여기서 문제는 분류할 대상이 무엇인지 확정하지 않은 채 분류를 진행했다는 점이다. 위 논문들에서는 ‘내적’, ‘전문적’과 같은 수식어들을 정하는데 논의의 초점을 맞추었는데, 그 전에 피수식어인 책임 개념에 대해서는 분명히 규정을 하고 있지 않다. 따라서 위의 분류들이 얼마나 유용한지와는 별개로, 분류의 결과들이 ‘책임’에 포함되는지를 확신할 수 없고 나아가 분류에 포함되지 못한 ‘책임’들이 존재할 가능성을 배제할 수 없게 되어 버린다. 이는 학문적 엄밀성 측면에서 문제의 소지가 있다.

행정학에서도 책임 개념을 정의하려는 시도가 이루어지고 있다. 엄석진(2009)은 책임성을 “어떤 행위자가 다른 중요한 대상에게 권한의 이양과 관련된 자신의 행위를 설명하고 정당화하는 의무를 지는 사회적 관계”로

정의하면서, 그 특징으로는 권력 및 재량의 부여를 전제로 한다는 점, 응답성을 핵심으로 한다는 점, 상벌을 수반한다는 점을 들고 있다.

한승주(2013)도 Cendón(2000)을 인용하면서 책임의 개념을 정의하고 있다. 그는 책임(responsibility)이 ‘capacity’, ‘liability’, ‘accountability’라는 세 의미를 포함하는 개념이라고 말한다. capacity는 공무원이 자신의 의무를 수행할 능력 및 권한, liability는 공무원이 궁극적으로 책임져야 할 영역 내에서 이뤄진 개인의 행위결과를 수용하는 것, 그리고 accountability는 공무원이 자신이 수행한 업무성과에 대해 내부 혹은 외부의 상위기관에 정보제공, 설명, 정당화를 해야 할 의무를 의미한다는 것이다.

이러한 정의는 책임에 대한 일반적인 관념과 일맥상통한다는 점에서는 만족스럽지만, 책임에 대한 이해가 이후의 논의에는 잘 녹아들지 못하고 있다. 예컨대, 엄석진(2009)는 책무성(accountability)을 연구의 중심에 놓으면서 책임성(responsibility) 개념을 공공부문에 적용한 것을 책무성으로 서술하고 있는데, 두 개념을 단순히 적용되는 범위 측면에서 구별하는 것은 적절치 않다. 또한 한승주(2013)는 ‘어떤 책임인가?’를 논하는데 있어 위에서 제시한 책임성 개념을 유기적으로 활용하지 못하고 있다.

요컨대, 행정학 분야에서 기존에는 책임 또는 책임성 개념을 정의하려는 시도 없이 그 유형을 분류하는 단계로 나아가는 경우가 대부분이었고, 최근 개념 정의 시도가 나타나고 있지만 아직까지 개념을 충분히 활용하는데까지는 나아가지 못하고 있다.

2. 철학에서의 책임 관련 논의

법철학이나 윤리학에서는 우리가 사용하는 책임이 일의적이지 않으므로 책임의 개념을 논하기 위해서는 먼저 책임을 분류하는 작업부터 시작해야 한다고 말한다. 이는 행정학의 기존 접근방식과 비슷한 것으로 보일 수 있지만, 그 목적이 완전히 다르다. 철학에서의 분류작업은 책임의 본질을 파

악하고 개념을 정의하기 위한 과정인 반면, 행정학의 분류작업은 특정 현상을 분석하기 위한 개념의 적용의 과정인 것이다. 이러한 차이는 이하에서 책임을 분류하고 각각을 설명함으로써 분명히 드러나게 될 것이다.

1) 책임 유형의 분류방식들

위에서 언급했듯이, 우리는 일상적으로 사용하는 ‘책임(responsibility)’이라는 용어를 사용하는 상황은 생각보다 다양하다. (Zimmerman, 2015; ; Feinberg, 1970; Hart, 1968) 누군가에게 ‘책임’을 귀속한다고 말하는 것은 일의적이지 않기 때문에, 어떤 현상을 책임의 관점에서 분석하기 위해서는 ‘어떤 의미의 책임인가?’를 분명히 해둘 필요가 있다.

책임이 다양한 의미를 포함하고 있다는 데에는 학자들 간에 이견이 없지만, 구체적으로 어떤 분류를 택할 것인지는 차이가 있다. 예를 들어, Hart(1968)는 책임을 ① 역할 책임(role-responsibility), ② 인과적 책임(causal-responsibility), ③ 능력 책임(capacity-responsibility), ④ 의무 위반 책임(liability-responsibility)으로 분류하고 있으며, Feinberg(1970)는 책임의 귀속(ascription of responsibility)이 ① 단순 인과관계의 주체가 됨, ② 복잡한 인과관계에서 인과의 주체가 됨, ③ 결과물을 형성하지 않는 단순한 행위의 주체임, ④ 결함(fault)의 전가, ⑤ 의무위반으로 배상, 처벌 등의 대상이 됨과 같이 다양한 의미를 갖는다고 분석하고 있다. 또한 Zimmerman(2015)은 책임을 인과적 책임(causal responsibility)과 인적 책임(personal responsibility)로 구분한 후, 인적 책임을 다시 사전적 책임(prospective responsibility)과 사후적 책임(retrospective responsibility)으로 나누고 있다. 구체적인 분류 내용은 표 [4-1]에 제시되어 있다.

이처럼 표면적인 구분 방식이 차이를 보이기는 하지만, 내용적인 측면에서는 큰 차이가 없다. Feinberg(1970)가 인과적 관계를 복잡성에 따라 분류하고 단순한 행동에도 책임 귀속의 의미를 부여하는 등 독특한 분류방

식을 택하기는 했지만, 대부분의 학자들의 분류에는 모두 인과적 책임, 의무 위반에 대한 책임, 역할에 대한 책임이 포함되어 그 구조가 유사했다.

따라서 어떠한 분류방식을 택해도 책임의 유형의 큰 틀을 설명하고 본 연구에서 사용할 책임의 특징을 포착해 내는 데에는 별 어려움이 없을 것이다. 다만, Zimmerman의 분류가 다른 분류방식에 비해 직관적이며 나름의 체계성도 갖추고 있어, 이하의 설명에서는 Zimmerman의 분류를 따르기로 한다.

2) Zimmerman의 책임 유형

(1) 인과적 책임

인과적 책임은 그 명칭에도 드러나듯이 ‘책임’이라는 용어가 인과적 표현을 대신하는 경우를 의미한다. 예를 들어, “인도에서의 기근은 긴 가뭄 때문이었다(The long drought was responsible for the famine in India).”라는 문장에서 ‘was responsible for’이라는 구문은 ‘caused’나 ‘produced’와 같이 인과관계를 나타내는 단어들로 바꾸어 쓸 수 있다. 예시에도 드러나듯이, 인과적 책임이 귀속된다는 것은 어떤 인과관계에서 원인이 된다는 것을 의미한다. 즉, 인과적 책임은 인과관계 전체보다는 원인이 되는 요인에 초점을 맞추고 있는 개념인 것이다.

인과적 책임은, Feinberg의 분류에서처럼, 인과관계의 복잡성에 따라 조금 더 세밀하게 분류할 수도 있을 것이다. 여기서 인과관계가 복잡하다는 것은 단발적인 행위로 인해 결과가 산출된 것이 아니라 일련의 행위들이 복합적으로 작용하여 결과를 산출한 경우를 의미한다. Feinberg는 단발적인 행위에 의한 인과관계를 책임 관계로 나타낼 때에는 그 의미가 온전하게 보존되는 데 반해, 복잡한 인과관계를 단순화하여 ‘결과에 대한 책임이 무엇에 있다.’라는 식으로 나타낼 경우에는 인과의 과정을 드러내지 못한다는 점에서 복잡한 인과관계와 관련한 책임을 따로 다룰 필요가 있다고

학자	유형	설명
Hart (1968)	역할 책임 (role-responsibility)	주어진 지위, 역할에 대한 기대되는 행동양식
	인과적 책임 (causal responsibility)	인과관계를 나타내는 표현으로서의 책임
	의무로서의 책임 (liability-responsibility)	법적, 도덕적 원칙에 의해 부여되는 의무와 관련된 책임
	능력으로서의 책임 (capacity responsibility)	의무 인식 및 의무 수행 능력
Feinberg (1970)	인과관계 그 자체	인과관계를 대체하는 표현
	인과관계 함축 표현	복수의 행위들이 일련의 과정을 거쳐 결과를 생성한 경우, 중간 과정을 생략한 채 인과관계를 표현
	단순 요인 귀속	누군가 어떤 행위를 하였거나 어떤 특성을 갖고 있음을 묘사
	결함 있는 행위에 대한 비난	행위자 특성의 결함이 드러나는 행위에 대한 비난
	의무에 대한 책임	의무 위반에 대한 처벌 또는 배상
Zimmerman (2015)	인과적 책임	인과적 표현을 대체
	인적 책임	사람이 자신에게 주어진 의무와 관련하여 지게 되는 책임

[표 2-2] 책임의 유형

주장한다.⁷⁾

Zimmerman이 인과적 책임을 인적 책임과 구분해서 다루는 것에서 알 수 있듯이, 인과적 책임에서 책임이 귀속되는 주체, 즉 인과의 원인이 되는 대상은 반드시 사람일 필요는 없다. 사람의 행동, 부작위, 사물, 조건, 사건 등 다양한 성격을 가진 존재들이 책임의 주체가 될 수 있다. 이러한 특징은 우리가 인과적 책임의 개념에 대해 어색하게 느끼는 원인이 되기도 한다. 우리는 ‘책임’이라는 단어를 통해 ‘responsibility’보다는 ‘責任’의 의미를 전달하고 싶은 경우가 대부분이고, ‘責任’이라는 단어는 주로 대인관계에서 사용되기 때문에(김태훈, 2014), 그 외의 관계를 지칭하는 의미로 ‘책임’을 사용하는 것은 일반적이지 않기 때문이다.

(2) 인적 책임

① 사전적 책임

사전적 책임(prospective responsibility)이란, 의무(obligation)를 말한다. 누군가 사회 내에서 특정 지위 또는 역할을 부여받는 경우에 그는 일련의 행동을 기대 받게 되는데, 이것이 바로 의무 또는 사전적 책임인 것이다. 예컨대, 회사 또는 공공기관에서 기자재 또는 건물 호실에 책임자의 성명과 직책이 붙어있는 경우를 볼 수 있는데, 여기서 말하는 책임은 해당 기자재와 호실을 관리할 의무가 그 사람에게 주어져 있다는 것을 의미한다.

Johnson(1975)에 따르면, 이러한 사전적 책임, 또는 의무는 근본적으로 약속(promises)에 기반을 두고 있다. 구체적으로, 어떤 행위들이 약속을 구성하는지에 대한 규칙들(constitutive rules)과 약속은 지켜져야 한다는 도

7) 예를 들어, 의사가 환자의 신경계에 전기신호를 주어 손가락을 움직이게 만들었다면, 환자가 손가락을 움직인 것은 의사 때문이었다고 표현할 수 있지만, 이러한 표현을 사용한다면 의사가 어떤 방법을 써서 환자의 손가락을 움직인 것인지에 대한 정보는 전달할 수 없다.

덕원칙(moral principle)이 의무(obligation)를 형성한다. 어떤 행위들이 약속을 의미하는지에 대한 규칙은 관습적인 성격을 갖고 있다. 예를 들어, 선서를 하는 행위, 구두로 자신이 미래에 어떤 행동을 할 것이라고 선언하는 행위, 계약을 하는 행위 등은 약속을 하는 행위로 인식되며, 그 약속을 지키지 않는 경우에 약속을 받은 사람은 약속을 한 사람에게 의무의 이행을 촉구할 수 있다.

개인에게 기대되는 모든 역할들이 책임의 대상이 되는 것은 아니라는 Hart(1968)의 주장도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그는 기대되는 행동이 어느 정도 복잡하여 관심과 집중 일정 기간 이상 지속될 필요가 있는 경우에만 그 행동을 책임이라고 부르는데, 아주 사소한 행위들을 약속의 대상으로 삼는 경우는 거의 없기 때문이다. 예컨대, 직원이 회사에 출근하여 쓰레기를 줍는 행동은 그 직원에게 기대되는 행동이기는 하지만, 이를 그의 의무라고 보는 경우는 거의 없는 것이다.

② 사후적 책임

사후적 책임은 의무를 이행한 결과에 대한 평가의 의미를 갖는다. 의무의 성격이 법적 의무인지, 도덕적 의무인지에 따라 사후적 책임의 구체적인 내용이 달라진다. 도덕적 의무를 성실히 이행한 경우에는 칭찬과 같은 긍정적 평가를, 도덕적 의무를 저버린 경우에는 비난 등의 부정적 평가를 받게 될 것이며, 법적 의무에 반하는 행위를 하는 경우에는 처벌 또는 배상의 대상이 되는 것이다.

Feinberg(1970)와 Hart(1968)는 이러한 유형의 책임을 ‘liability-responsibility’라고 부르는데, 여기서 ‘liability’는 불법적인 행위로 인하여 처벌을 받아야 함, 배상의 의무가 있음, 채무가 있음 등의 의미를 갖고 있어 사후적 책임의 의미를 잘 설명해준다. 그러나 뒤에서 자세히 살펴볼겠지만, liability는 책임을 지게 된 상태를 묘사하는 의미만을 갖고, 책임을

지는 것이正当한지 여부 또는 책임을 묻게 되는 과정 등에 대한 정보는 포함하지 못해, responsibility와는 의미상의 차이가 있다.

지금까지 책임의 유형에 대하여 간략하게 알아보았다. 본 논문에서는 적극행정면책제도를 비롯하여 공무원의 행위에 대한 사후적 평가의 의미를 갖는 책임을 다루고 있으므로, 문제를 분석함에 있어 사용할 틀은 사후적 책임이 될 것이고, 이를 위해서 공무원이 구체적으로 어떤 상황에서 어떤 사후적 책임을 지는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 따라서 이하에서는 사후적 책임의 요건과 책임 귀속의 절차에 대하여 알아보으로써 이후 논의의 바탕을 마련하고자 한다.

3) 사후적 책임의 요건 및 귀속절차

(1) 사후적 책임의 요건

누군가에게 사후적 책임이 있다고 말하기 위해서는 ① 그 사람이 주어진 의무와 관련한 어떤 행위를 하여야 하고, ② 그 행위가 자유로운 상황에서 이루어져야 한다. 첫 번째 요건은 사후적 책임의 정의 자체에서 나오는 것이고, 두 번째 요건은 책임의 귀속은 정당해야 한다는 요청에 따른 것으로 볼 수 있다.

① 의무 관련 행위

앞에서도 언급했듯이, 사후적 책임은 의무의 이행과 관련되어 있다. 예컨대, 계단을 올라갈 때 한 칸씩 천천히 올라가야 한다는 의무는 존재하지 않기 때문에, 계단을 뛰어서 올라가든지 두 칸씩 올라가든지, 그 행동은 책임과 무관하다. 그러나 계단을 뛰어서 올라가는 과정에서 타인에게 피해를 입혀서는 안 된다는 도덕적 의무를 위반했다면 이는 책임의 대상에 포함되는 것이다.

그렇다면 행위자가 의무 이행을 한 경우에는 긍정적인 사후적 책임을, 의무를 위반한 경우에는 부정적 사후적 책임을 귀속해야 하는 것일까? 이러한 기준에 따라 책임을 묻기 위해서는 의무 이행 여부를 판단하는 것이 가능해야 하지만, 의무의 형태가 추상적인 경우에 그것을 잘 이행했는지를 판단하는 것은 어려울 때가 많다. 다시 말해, 규칙의 형태를 갖고 있는 의무들은 행위양식을 구체적으로 제시하고 있어 그것을 따르는지 여부로 의무를 이행했는지를 비교적 쉽게 판별할 수 있는 반면, 의무가 추상적인 경우에는 이를 행위와 일대일로 연결 짓는 것이 쉽지 않은 것이다.

예를 들어, 「식품위생법」 제44조에서는 청소년을 유흥접객원으로 고용하여 유흥행위를 하게 하는 행위, 청소년고용금지업소에 청소년을 고용하는 행위 등을 금지하고 있는데, 이러한 의무 이행 여부는 행위를 관찰함으로써 쉽게 판단이 가능하다. 그러나 「민원처리에 관한 법률」 제4조에는 민원처리 담당자가 민원을 신속, 공정, 친절, 적법하게 처리해야 한다고 규정하고 있는데, 이러한 의무의 준수 여부는 물리적인 행동만으로 판단하기 어렵다.

그런데 Brandt(1958)에 따르면, 책임 귀속 여부는 이러한 판단의 어려움과 별 관련이 없다. 즉, 행위 자체 또는 그로 인한 의무 이행이나 위반이 아니라, 그 행위에 드러나는 행위자의 성품을 통해 이루어지며, 구체적으로, 성품이 표준보다 못할 경우(worse than standard)에는 행위자에게 부정적 평가가 내려지고, 표준보다 나을 때(above standard)에는 긍정적 평가가 내려진다는 것이다.

Brandt(1958)의 주장에 따르면, 위의 예시에서 민원담당자가 민원응대를 하면서 드러나는 그의 성품이 표준과 비교하여 그에 대한 사후적 책임을 물어야 할 것이다. 이는 직관적으로 타당한 설명방식이기도 하지만, 구체적인 판단기준이 무엇인지, 즉 어떤 특성들이 비교 기준이 되는 것인지, 그리고 표준이라는 것이 어떤 것인지에 대한 물음이 남는다. 예컨대, 위의 사례에서 민원담당자의 행위 중 어떤 특성이 뛰어나야 그를 칭찬해줄 것인가

지, 그리고 뛰어나다고 말할 수 있는 것이 어느 정도인지는 불분명하다.

Feinberg(1970)는 이와 같은 문제에 대한 나름의 해답을 제시하였다. 그는 책임과 관련되어 있는 특성을 ① 능력 또는 기술, ② 주의 또는 노력, ③ 의도로 분류하고 있다. 이에 따를 경우, 의무와 관련한 행위에서 드러나는 능력이 뛰어나거나, 행위를 함에 있어 특별한 노력이 들어갔거나, 선한 의도를 가지고 행위를 한 경우에 이에 대한 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것이다. 반면, 행위를 함에 있어 기술이 형편없거나 부주의하여 일을 그르쳤거나 속임수를 쓰는 등 부정한 의도를 가지고 있었던 경우에는 그에 대해 부정적 평가를 내리게 되는 것이다.

한편, 표준이 무엇인지는 의무를 이행하는 사람이나 그 상황에 따라 유동적이다. 이제 막 입직하여 민원업무를 맡게 된 공무원이 민원응대를 하여 받게 될 평가의 기준과 수년간 민원응대업무를 담당해온 공무원에 대한 평가 기준은 다를 수밖에 없고, 민원응대가 아니라 경찰력 발동에 관한 의무라면 기준이 또 달라질 것이기 때문이다.

② 자유로운 행위

다음으로, 누군가가 자신의 행위에 대해 사후적 책임이 있다고 말하기 위해서는 그가 의무와 관련한 행위를 했고, 그의 행위가 그의 의지에 의해 이루어졌어야 한다. 예컨대, 상사가 위법한 지시를 내렸고 부하직원은 그 지시가 위법함을 지적했음에도 상사가 지속적으로 실행을 요구하여 부하직원이 어쩔 수 없이 위법한 행위를 한 경우, 그 직원에 대하여 책임을 묻기는 어려운데, 이는 그 직원의 행위가 자유롭지 못했기 때문이라고 생각할 수 있다. 그런데 행위가 자유롭다는 것이 의미하는 바에 대해서 여러 견해가 있는 바, 이하에서 자세히 살펴보고 본 논문에서 어떠한 견해를 채택할지 생각해보기로 한다.

자유로운 행위(free action)의 개념은 다음과 같이 세 가지로 설명할 수

있다(Locke, 1975). 첫 번째는 자유로운 행위를 의지에 따른 행위(willing action)로 설명하는 방법이다. 의지(will)란 욕구(want)들 중에서 행위의 동기(motivation)가 되는 것을 의미한다. 그러나 이러한 의지는 모든 유기체들이 가지고 있으며, 이러한 의지에 따라 행위 한다고 해서 그 행위를 자유롭다고 보기는 어려울 것이다. 이를 해결하기 위해 Frankfurt(1971)는 욕구를 두 계층으로 분류한다. 1차적 욕구(first-level want)는 어떤 행위 또는 상태에 대한 욕구를 의미하고, 2차적 욕구(second-level want)는 1차적 욕구를 대상으로 갖는 욕구를 의미한다.⁸⁾ 예컨대 어떤 사람이 흡연을 하고자 하는 욕구가 있지만 이러한 욕구를 떨쳐버리고자 노력하고 있는데, 결국 흡연을 하게 되었다고 하자. 그렇다면 이 사람의 1차적 욕구는 행위로 발현되어 의지(will)인 상태에 도달하게 되었지만, 2차적 욕구, 즉 흡연을 하고자 하는 욕구를 참고자 하는 욕구는 그냥 욕구 상태에 머물러 있는 것이다.

Frankfurt(1971)의 욕구계층 구분을 수용할 때, 의지에 따른 행위란 2차적 욕구(second-level want) 및 2차적 의지(second-level volition)와 일치하는 행위를 의미한다. 그러나 이러한 ‘의지에 따른 행위’가 ‘자유로운 행위’와 동일한 개념은 아니다. 예컨대 마약중독자 중에는 자신이 투약을 원하고 그러한 욕구가 행위로 이행되기를 바라는 사람이 있는데, 이러한 사람은 의지에 따라 행동하고 있지만, 상식적으로 이를 자유롭다고 보기는 어렵다. 다시 말해, 첫 번째 개념인 ‘의지에 따른 행위’는 자유로운 행위를 설명하기에 충분치 않은 것이다.

두 번째 개념은 누군가 특정 행위를 하거나 하지 못하도록 강제하는 사람 또는 대상이 없다면, 그의 행위를 자유롭다고 보는 것이다. 그러나 이 개념도 자유로운 행위에 대한 상식과는 약간의 거리가 있다. 억압이 없는 상태임에도 자유로운 행위를 하지 못하는 경우, 그리고 억압이 있는 상태

8) Frankfurt(1971)은 이러한 2차적 욕구(second-level want)를 갖는 것이 어떤 존재가 인간과 동물의 차이점이라고 말하기도 한다.

에서도 자유로운 행위를 하는 경우가 존재하기 때문이다. 예를 들어 우리가 어떤 욕구를 가질 것인지에 대한 정보가 외부로부터 유입되고 이에 따라야 하는 경우를 상상하기는 어렵지 않은데,⁹⁾ 그러한 욕구에 따른 행동이 자유롭다고 보기 어렵다. 또한 신실한 성직자는, 신에 대한 믿음이 그의 행위를 제한하지만, 그의 행위들은 자유롭다고 말해야 할 것이다. 따라서 두 번째 개념은 자유로운 행위의 충분조건도, 필요조건도 될 수 없다.

마지막은 행위자가 행위를 할 것인지 하지 않을 것인지 또는 다른 행위를 할 것인지에 대해 결정할 수 있을 때, 그의 행위가 자유롭다고 설명하는 개념이다. 여기서 ‘할 수 있다(can)’의 의미는 단순히 가설적인(hypothetical) 상황을 의미하는 것이 아니라, 주체가 자유로운 행위를 하는지가 문제되는 그 상황에서의 가능여부를 묻는 절대적인(categorical) 개념으로 해석되어야 한다.¹⁰⁾ 이러한 개념에 따를 때, 어떤 행위가 자유로운 행위인가의 여부는, 행위 주체가 그 상황에서 다르게 행동할 수 있었는지에 달린 것이 아니라, 해당 행위를 한 것이 오직 그가 다르게 행동할 수 없었기 때문인지(whether he acted as he did only because he could not act differently)에 달린 것이다.

자유로운 행위에 대한 세 번째 개념을 채택하면 첫 번째, 두 번째 개념에서 등장하는 문제점을 해결할 수 있다. 위의 사례들에서, 자발적으로 마약중독자가 된 사람이 투약을 하는 것은 그가 다른 선택, 즉 마약을 투입하지 않는 선택을 할 수 없기 때문에 자유롭다고 볼 수 없는 것이고, 신실한 성직자의 행위가 자유로운 것은 그의 행위가 단지 신법에 의한 통제 때문에 생겨나는 것이 아니라, 그의 신에 대한 믿음도 원인으로 작용하기 때

9) 예컨대 행위자의 뇌에 전기신호 출입 장치가 설치되어 있고, 외부에서 행위자의 욕구를 주입할 수 있는 상황이 존재한다고 하자. 그 사람은 자신의 욕구에 따라 행위하고 있고 욕구를 통제하는 어떠한 억압 장치도 존재하지 않지만 이 사람을 자유롭다고 보기는 어렵다.

10) 행위 선택 범위는 상황 의존적이므로 상황을 제한하지 않은 채 다른 선택 가능성을 논하는 것은 적절치 않다.

문이다. 물론, 세 번째 개념이 일상적인 의미에서 ‘자유로운 행위’와 완벽히 일치하지는 않겠지만, 다른 대안들에 많은 문제점이 있고 앞으로의 논의를 진행하는 데 충분하기 때문에 이를 택하고자 한다.

이상의 논의에 따르면, 사후적 책임 귀속의 두 번째 조건인 자유로운 행위란, 행위자가 처한 상황에서 특정한 행위를 한 이유가 다른 선택의 가능성이 없었기 때문이 아님을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 이 때 선택이라 함은 자신에게 주어지는 의무를 포함한 제반 사항에 대한 인식 및 판단 능력을 갖추고 있음을 전제로 하는 개념이다. 따라서 누군가 자신의 행위에 대해 책임을 진다는 것은 인지, 판단 및 행위 능력을 갖추고 있다는 의미 또한 포함하게 된다.¹¹⁾

(2) 사후적 책임 귀속의 절차

위에서 누군가 사후적 책임을 지는 것은 그가 ① 의무와 관련한 행위를 했고 ② 그의 행위가 자유로운 상태에서 이루어졌다는 의미를 함축하고 있다는 것을 살펴보았다. 한편, 대인관계 속에서 이러한 책임의 귀속은 아래의 두 단계를 통해 이루어진다고 볼 수 있다.(Duff, 2009)

① 행위에 대한 설명 요구 단계(answerability)

책임 귀속의 첫 번째 단계는 의무와 관련한 행위를 한 사람에게 그 행위 또는 관련 사건에 대한 설명을 요구하는 단계이다. 예를 들어, 어떤 공직자가 아무런 보고 없이 근무지를 이탈했고 상관이 이를 인지한 경우, 상관은 해당 부하 직원에게 근무지 이탈의 책임을 바로 묻는 것이 아니라, 그의 행동에 대한 정당화, 변명 등을 요구하게 된다.

11) Hart(1968)의 ‘능력으로서의 책임(capacity-responsibility)’ 개념과 일맥상통한다.

설명을 요구받은 사람은 ① 해당 행위를 하지 않았음을 증명하거나 ② 자신의 행위가 무능력, 부주의, 부정한 의도 등의 특성으로 인한 것이 아님을 주장하여 자신이 의무와 관련한 행위에서 잘못을 저지르지 않았다는 설명을 제공하거나, ③ 자신의 행위가 자유로운 상태에서 이루어지지 않았음, 즉 자신에게 행위에 대한 결정권이 없었음을 주장하는 방법으로 이러한 요구에 대해 응답할 수 있다. 위의 사례를 이용하여 설명하자면, 출입기록 등을 통해 근무지를 이탈하지 않았음을 보이거나, 점심시간 이후에 근무지로 복귀하는 중에 차량정체가 심하여 약간 늦었던 것뿐이며 근무태만의 의도는 전혀 없었다고 말할 수 있을 것이다.

그런데 일반적으로 자신의 행위를 정당화하려는 노력은 그 행위가 의무를 위반하여 비난 또는 처벌의 대상이 되는 경우에 발생하게 되며, 의무를 성실히 이행하여 칭찬의 대상이 되는 경우에는 정당화에 관한 이슈가 거의 등장하지 않는다는 점에서 사후적 책임의 유형 간 비대칭이 존재한다는 주장이 있다.(Wolf, 1980) 다시 말해, 다른 사람이 자신의 훌륭한 의무이행을 관찰하고 이를 칭찬하려고 한다면, 그 행위자는 자신의 행위가 자유로웠는지, 의무와 관련하여 어느 점이 뛰어난지 등에 대한 설명을 하지 않아도 되는 것이다.

그러나 Watson(1996)은 칭찬과 관련한 공정성(fairness)의 문제가 존재한다는 점에서 칭찬과 비난 사이에 항상 비대칭이 존재하는 것은 아니라고 말한다. 예컨대 조직의 관리자인 A와 B가 조직원 관리에 대한 평가를 받은 결과, A가 B보다 좋은 평가를 받았다고 하자. 그런데 A와 B가 관리자로 부임한 것이 평가 바로 전날이었다면, B의 입장에서는 자신이 칭찬을 받지 못하고 A는 칭찬을 받은 것이 능력, 의지 등의 차이가 아니라 통제할 수 없는 요인 때문이라고 주장할 수 있을 것이다.

본 논문의 핵심인 적극행정면책제도의 경우를 살펴보면 칭찬과 같은 긍정적 평가에 있어서도 책임 귀속의 정당화는 필요함을 쉽게 알 수 있다. 이 제도는 공직자가 자신의 의무를 성실히 이행했음을 증명함으로써 공무

원의 면책 여부를 판단함을 기반으로 하는데, 이는 공무원의 행위에 대한 긍정적인 평가를 내리는 것이 정당화되는지 여부, 즉 해당 공무원의 행위가 선한 의도의 결과인지, 공무원의 행위가 자유로운 것이었는지, 공무원의 행위 사실을 증명할만한 자료들이 있는지 등을 종합적으로 살펴보는 과정을 거친 후에야 가능한 것이다.

② 행위에 대한 평가·처벌 등의 귀속 단계(liability)

행위자가 자신의 행위에 대한 만족스러운 설명을 하지 못할 경우에 그 사람에게 비난, 처벌 등의 부정적 평가가 돌아가거나, 칭찬 등의 긍정적 평가를 받을 수 있는 기회가 박탈된다. 위의 근무지 이탈 사례에서 상관이 출입기록 조작 사실을 확인하거나 점심시간에 차량정체가 심하지 않았음을 육안 등으로 관찰할 수 있었다면 근무지 이탈 공무원에게는 그에 맞는 문책이 이루어지게 될 것이다. 물론, 칭찬받을만한 행위에 대한 정당화를 할 수 없다면 행위자를 책임 있는 사람이라고 부르는 것 또한 어려울 것이다.

이 단계에서 귀속되는 평가, 처벌 등의 결과물이 갖는 무게는 설명 요구 단계(answerability)에 역으로 영향으로 미치기도 한다. 평가가 가벼운 경우에는 보다 쉽게 설명을 요구할 수 있는 반면, 책임이 무거운 경우에는 설명을 요구하기 위한 요건이 까다로운 것이 일반적이다.

정도의 차이는 있지만 도덕적 의무는 그에 관한 책임이 가벼운 경우에 해당한다. 도덕적 의무에 관한 긍정적 평가는 기존의 행위를 반복적으로 수행하는 것을 장려하고 부정적 평가는 개선을 촉구하는 의미가 강하기 때문이다. 예를 들어, 어른에게 인사를 해야 한다는 도덕적 의무를 가진 도덕공동체에서 이 의무를 위반하여 비난을 듣게 된 사람에게 기대되는 것은 다음에 인사를 잘 하는 것이다. 이러한 의무의 위반에 해당하는 경우, 책임을 묻고자 하는 사람은 상대방이 의무를 위반했다는 주장을 하는 것

에서 그치고 행위자가 자신의 의도, 행위사실 등과 관련한 자기변호의 부담을 지게 된다. 이렇게 설명 부담을 지는 범위가 늘어나게 되면 최종적으로 책임을 지게 될 가능성은 높아지게 된다.

반면 일반적으로 법적 의무에 대한 책임은 무겁게 느껴진다. 민사상 불법행위에 대한 배상, 범죄행위에 대한 처벌 등은 비난이나 불신과 같은 도덕적 의무 위반의 결과보다 큰 불이익으로 느끼는 것이 보통이다. 이러한 의무의 위반의 경우에는 책임을 묻고자 하는 자가 행위자에게 설명을 요구하기 위해 갖추어야 하는 조건들이 까다롭다. 예컨대 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제7조는 범죄에 사용될 우려가 있는 흉기 등을 휴대하거나 제공 또는 알선한 자를 처벌하도록 규정하고 있는데, 법원은 피고가 해당 흉기 등을 소지하고 있었다는 사실 외에도 범죄에 사용할 의도를 가지고 있었는지를 입증할 책임을 검사에게 지우고 있다.(대법원 2018. 6. 19., 선고, 2018도5191)

이러한 차이는 행위자가 설명을 제공하지 못할 경우에 그가 겪게 되는 고통과 의무의 안정적 이행이라는 가치 사이의 비교 형량의 결과로 볼 수 있을 것이다.

제3장 연구분석틀 및 방법론

제1절 연구모형

이상의 선행연구를 통해 공무원의 행위에 대한 감사와 면책 및 책임의 개념과 유형에 대하여 살펴보았다. 지금부터는 그 내용들을 바탕으로 적극행정면책제도의 활용이 저조한 원인을 밝혀내기 위한 연구의 틀을 마련하고자 한다. 이 작업은 주로 감사 및 면책 제도를 사후적 책임의 구성요소에 대입함으로써 이루어지게 될 것이다.

감사는 본질적으로 부정적 사후적 책임을 묻는 절차이고 그 면책은 사후적 책임의 귀속을 막는 절차라고 볼 수 있다. 이하에서는 이러한 감사 및 면책 과정이 앞에서 언급한 사후적 책임의 두 가지 조건, 즉 ① 의무와 관련된 행위의 수행과 ② 행위의 자유로움 또는 행위의 통제 가능성을 충족하는지 살펴봄으로써 양자의 관계가 어떤 것인지 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 회계감사와 사후적 책임

1) 의무 관련 행위의 수행

사후적 책임을 묻기 위해서는 주어진 의무를 수행하는 행위자의 내적 특성이 표준 이하임이 드러나야 한다. 회계감사에서 초점을 맞추는 의무는 ① 회계담당직원으로서 국가, 지방자치단체 등의 재산에 손해를 끼치지 않을 의무, ② 현금 또는 물품을 출납·보관하면서 이것들을 훼손하거나 잃어버리지 않을 의무, 그리고 ③ 이러한 업무를 담당하는 자의 상급자로서 위법한 지시를 내려 손해를 발생시키지 않을 의무라고 볼 수 있다. 즉, 감사를 받는 자의 행위 중 이러한 의무와 관련된 사항만 감사의 대상이 되는 것이다.

다음으로 그러한 행위를 수행하는 자의 내적특성이 표준보다 못한 것이어야 책임을 물어 변상요구를 할 수 있다. 이와 관련하여, 회계직원책임법 제4조 제1항에서는 고의 또는 중과실을, 동법 동조 제2항에서는 주의태만을 규정하고 있다. 또한 동법 제8조 제3항에서는 회계직원이 상급자를 속여 위법한 지시를 하도록 만든 경우에 회계직원에게 변상책임을 묻고 있다. 이러한 규정들은 의무 위반 사실에 대해서 뿐만 아니라 그 사실이 발생하게 된 과정에서 부주의, 태만 또는 부정한 의도가 있었는지를 함께 판단하는 규정들이다.

또한 동법 제5조 제2호와 제3호에서는 회계관계직원이 손해의 확대 방지를 위해 노력한 경우, 평소 예산 절약이나 회계질서의 확립에 기여한 사실이 있는 경우 등에 변상금액 전부 또는 일부를 감면할 수 있도록 정하고 있다. 이는 행위자의 내적 특성이 표준보다 낫다는 증거로서, 위의 부정적 내적 특성을 상쇄하는 역할을 한다.

2) 자유로운 행위인지 여부

의무를 위반한 사실이 있고 그러한 행위가 부정한 의도, 부주의, 태만 등에 의한 것이라고 하더라도 그 행위가 자유롭지 못한 상태에서 발생한 것이라면 행위자에게 책임을 묻기가 어렵다. 여기서 행위가 자유롭지 못하다는 것은, 앞에서 설명했듯이, 다른 행위를 할 수 있는 가능성이 전적으로 또는 부분적으로 차단되었음을 의미한다.

회계직원책임법 제5조 제1호와 제2호는 ① 재산의 손해 발생 및 확산에 국가 등의 책임이 인정되는 경우, ② 손해발생원인 등의 정황으로 미루어 보아 해당 회계관계직원에게 손해액 전부를 변상하게 하는 것이 적절하지 않다고 인정되는 경우에 변상금액의 일부 또는 전부를 감면해주도록 규정하고 있다. 또한 ③ 동법 제8조 제1항 및 제3항은 상급자의 위법한 지시로 인하여 재산상 손해가 발생한 경우에는 상급자와 회계관계직원이 연대하

여 변상을 하도록 하고, 회계관계직원이 지시를 따를 것을 거부했음에도 지속적으로 지시를 하여 국가 등의 재산에 손해를 입힌 경우에는 상급자가 전적으로 변상을 하도록 하고 있다.

위의 조항들은 회계관계직원이 통제할 수 없는 요인들로 인하여 자신의 업무와 관련한 재산상 손해가 발생했을 때, 직원의 책임을 감면 또는 면제해 주는 역할을 하게 된다.

2. 직무감찰과 사후적 책임

1) 의무 관련 행위의 수행

「공무원 징계령 시행규칙」 별표1에는 부정청탁에 따른 직무수행, 거짓 또는 부정한 방법으로 성과상여금 지급, 직권남용, 부작위, 소극행정, 비밀 누설, 지시사항 불이행, 영리업무 및 겸직 금지 위반, 정치운동 금지 위반 등 징계 대상인 행위의 유형이 자세히 명시되어 있다. 이때 의무의 위반은 직무수행 중의 의무 위반을 말하지만, 성폭력범죄, 성매매, 음주측정 불응 등 의무위반은 직무관련성을 불문하고 의무 위반에 포함시킨다.

동 규칙 제2조에는 비위의 정도 및 과실의 경중을 고려하여 징계의 수위를 결정하도록 하고 있는데, 이는 행위자의 내적 특성과 관련하여, 부주의, 부정한 의도, 직무 관련 태만 등이 있었는지를 참고하여 책임을 묻도록 하고 있는 것이다. 또한 동조에서 평소의 행실이나 근무성적, 국정과제 등 업무처리의 적극성 등을 징계 수위 감경의 기준으로 삼고 있는데, 이는 행위자의 긍정적인 내적 특성의 증거로서, 위의 부정적 특성들을 상쇄하는 기능을 한다.

한편, 성실의무의 위반과 관련한 징계에 있어서는 의무 위반 사실과 행위자의 부정적 내적 특성에 관한 부분이 중첩되어 나타나기 때문에 양자를 구분하기는 쉽지 않다. 즉, 소극행정이거나 직무태만, 부작위 등은 그 자체가 행위자의 부정적인 내적특성을 드러내는 것이지만, 그 자체가 의무위

반으로 규정되어 있어, 그와 관련한 별도의 의무위반사실이 없더라도 징계의 대상이 될 수 있다. 이는 사후적 책임의 관점에서 볼 때, 다른 의무 위반과 구분되는 특성이라고 볼 수 있을 것이다.

또한 감사원법 제32조에는 법에 따른 감사를 거부하거나 자료의 제출을 게을리 한 공무원에 대해서도 징계를 요구할 수 있다고 정하고 있는데, 이 조항도 성실의무 위반과 비슷한 성격을 지니고 있다. 즉, 감사원법에서는 감사대상인 공무원에게 감사에 협조할 의무를 부여하고 이 의무를 성실히 이행하지 않아 의무를 위반한 경우에 책임을 묻고 있어, 행위자의 부정적 내적 특성과 의무 위반이 구분되지 않는 것이다.

2) 자유로운 행위인지 여부

행위자가 자신의 행위를 통제할 수 있었는지를 징계 감경 기준에 포함시키고 있는 법령 조항은 보이지 않는다. 그러나 소청심사위원회의 결정사례를 살펴보면, 실무에서는 행위가 자유롭게 이루어진 것인지 여부를 징계 감경기준으로 활용하고 있음을 알 수 있다.

예를 들어, 담당사무관의 업무지시를 지연 이행하는 등 직무태만 행위를 하고, 이러한 업무 지연 등에 대하여 경위서 제출을 요구받았으나 이를 거부하는 등 위계질서를 문란하게 했다는 이유로 정직1개월의 원처분을 받은 공무원에 대하여, 소청심사위원회는 담당사무관의 잦은 호출이나 훈계 등으로 해당 공무원의 업무처리가 지연될 수밖에 없었던 점을 감안하여 징계 수위를 감봉1개월로 감경해주었다.(사건번호 20180511)

또한 특수구난정의 부장으로 근무하던 자가 자살기도자 구조를 위해 긴급출동하다가 정박 어선을 발견하지 못하고 접촉사고를 내어 견책을 받은 사건에서, 소청심사위원회는 당시 기상 및 해상의 날씨로 인해 앞이 잘 보이지 않았던 점, 특수구난정에 설치된 레이더의 내용연수가 도래하여 성능이 저하된 상태였던 점 등을 고려하여 불문경고로 징계수위를 낮추는 결

정을 하였다,(사건번호 20180590)

3. 적극행정면책제도와 사후적 책임

앞서 살펴본 바와 같이, 적극행정면책제도는 감사를 받는 자가 공공의 이익을 위해 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의 또는 중과실이 없는 경우에 그에 대한 책임을 묻지 않는 제도를 말한다. 제도의 정의에서 알 수 있듯이, 적극행정면책은 공무원의 사후적 책임에 대한 것이므로 앞서 감사 제도와 같이 사후적 책임의 구성요소를 활용하여 분석할 수 있다.

먼저, 적극행정면책제도와 관련한 의무는 공무원을 국민전체에 대한 봉사자로 선언한 헌법 제7조 제1항에서 찾을 수 있다. 공익은 국민전체의 이익이고, 공익을 위해 일하는 것이 곧 국민전체를 위해 일하는 것이기 때문에 적극행정면책제도에서 평가의 기준으로 삼는 의무는 공익에 대한 봉사 의무가 될 것이다.

한편, 박정훈(2009)은 ‘적극행정’ 개념이 성실의무에서 나오는 것이라고 주장하면서도, 이 때 성실의무는 결과적으로 공익이 달성되었는지 보다는, 행위방식이 공익 추구의 맥락에 있는지를 의미하는 것으로 보아야 한다고 말한다. 이는 적극행정면책제도에서 의미하는 공익 추구 의무는 실제로 공익에 기여하였는지가 아니라, 공익을 추구하려는 행위가 있었는지를 통해 확인해야 함을 의미한다. 감사원에서도 공익성 여부를 판단함에 있어, 예산절감을 하였다거나 경제활성화에 도움을 주었다는 사실의 존재가 아니라, 공무원이 그러한 상태를 도모하였는지를 기준으로 삼고 있다.

다음으로, 적극행정면책제도는 공익을 도모하는 공무원의 내적 상태에 대한 기준도 마련하고 있다. 감사원에서는 고의 또는 중대한 과실이 있었는지를 판단하는 기준으로서 사적 이해관계가 있었는지, 필요한 행정절차를 준수하였는지, 내부 결재절차를 이행하였는지, 정보에 대한 충분한 검

토가 있었는지를 제시하고 있다. 이러한 기준들은 공무원이 주의 깊게 업무를 처리하였는지, 충분한 노력을 기울였는지, 사익과 같은 부정한 의도는 없었는지에 대한 판단기준이라고 볼 수 있다.

마지막으로 적극행정면책제도에서는 공무원의 행위가 자유로운 것이었는지에 대한 판단기준으로 적극성을 두고 있다. 만약 공무원이 관행에 따라, 또는 민원에 쫓겨서 업무를 처리하였다면 그 업무의 결과가 공익에 기여한 것이라고 하더라도 공무원에게 긍정적인 평가를 내리기는 어려울 것이다. 공무원이 적극적으로 업무를 수행했다는 것은 업무 환경에 대한 충분한 통제력을 가지고 주도적으로 나서 업무를 처리했음을 의미하는 것이므로, 적극성은 행위의 자유로움을 평가할 수 있는 기준이 될 수 있는 것이다.

지금까지 분석한 내용을 정리하면 다음의 [표6-1]과 같이 나타낼 수 있다. 여기서 ‘의무 관련 행위’는 ‘관련 의무’와 ‘행위자 내적 특성’으로 구분하여 제시하였는데, 이는 분석의 편의를 위한 것으로서 이하의 논의에서도 구성요건을 ‘관련 의무’, ‘행위자 내적 특성’, ‘자기 통제 여부’의 세 가지로 구분하여 서술할 것이다.

이처럼 적극행정면책제도는 사후적 책임의 구성요소를 모두 갖추고 있다는 점에서 앞서 분석한 회계감사 및 직무감찰과 동일하지만, 제도의 구조상 몇 가지 차이를 보인다. 첫 번째 차이점은 적극행정면책제도는 일반적인 감사제도와 달리 독립적으로 활용되지는 못한다는 점이다. 적극행정면책제도는 공무원이 회계감사 또는 직무감찰에서 의무위반 사항이 존재함이 확인되어 잠정적으로 책임의 귀속 대상이 된 경우에만 활용될 수 있다는 점에서 다른 감사제도에 의존적이다.

두 번째로 적극행정면책제도는 사후적 책임의 성격 측면에서 일반적인 감사와 차이를 보인다. 회계감사와 직무감찰은 의무를 위반하는 행위에 대한 부정적인 평가, 즉 징계나 배상 등의 책임과 관련되어 있었지만, 적극행정면책제도는 적극적으로 공익을 위해 노력한 사실에 대한 긍정적 평가와

관련되어 있다는 점에서 평가의 초점이 반대방향을 가리키고 있다.

	회계감사	직무감찰	적극행정면책
관련 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 등의 재산에 손해를 끼치지 않을 의무 - 현금, 물품을 훼손 또는 망실하지 않을 의무 - 상급자로서 위법한 지시를 내려 국가 등에 재산상 손해를 입히지 않을 의무 	<ul style="list-style-type: none"> - 감사를 성실히 받을 의무 - 영단업무 및 겸직금지 의무 - 정치적 중립 의무 - 종교중립 의무 - 복종 의무 - 직장이탈 금지 의무 - 비밀엄수 의무 - 친절·공정의 의무 - 기타 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민 전체에 대해 봉사할 의무(공익)
행위자 내적 특성	<ul style="list-style-type: none"> - 고의 또는 중과실 - 주의 태만 - 상급자 기만 - 예산절감, 회계질서 확립 등 기여 사실 	<ul style="list-style-type: none"> - 과실의 경중, 비위의 정도 - 평소 행실, 근무성적, 업무처리 적극성 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 사적 이해관계 - 행정절차 준수 - 결재절차 이행 - 충분한 정보 검토
자기 통제 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 회계관계직원이 통제할 수 없는 원인에 의한 손해 발생인지 여부 - 상급자가 강압적 지시를 내렸는지 여부 	<ul style="list-style-type: none"> - 별도 조항 없음 - 행위 당시 공무원의 상황 통제 가능성 평가(소청심사위원회 결정사례) 	<ul style="list-style-type: none"> - 적극적인 업무 수행

[표 3-1] 감사 및 적극행정면책제도와 책임의 구성요소

이러한 특이사항들은 아래에서 분석하게 되는 바와 같이 적극행정면책 제도가 그 취지와는 달리 제대로 활용되지 못하는 이유와 밀접하게 관련되어 있다.

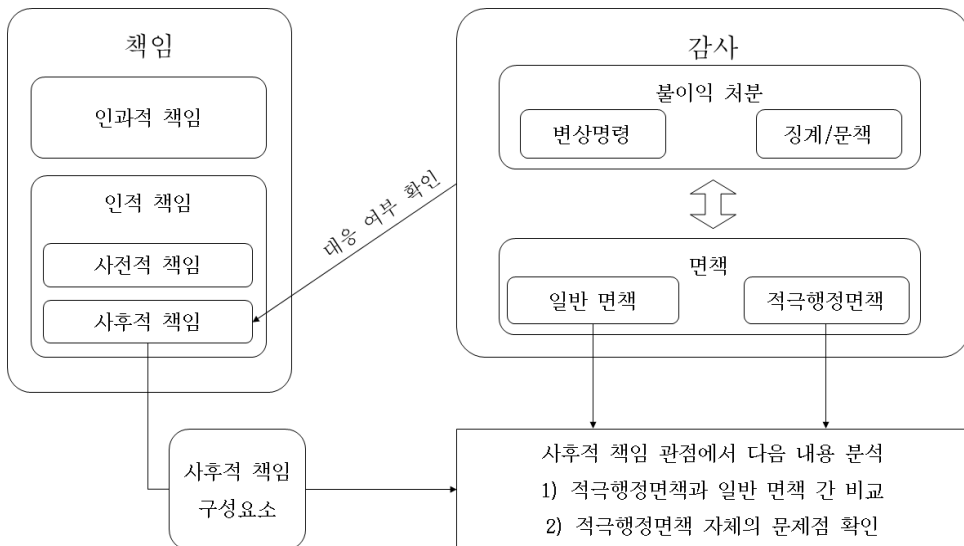
4. 연구모형 제시

앞서 공무원이 감사를 받으면서 거치는 과정들이 사후적 책임의 구성요소들과 대응됨을 확인하였다. 즉, 감사 기제 및 그로 인한 불이익처분과 면

책의 방법이 사후적 책임의 구성요소를 통해 설명될 수 있었다. 따라서 불이익 처분의 대상이 된 공무원이 적극행정면책 또는 기타 면책을 활용하는 데 따른 장단점을 사후적 책임의 구성요소를 통해 이해하는 것이 가능할 것이다.

한편, 불이익처분의 대상이 된 공무원이 면책을 받고자 할 때 활용할 수 있는 제도가 적극행정면책과 기타 면책으로 구분되는 바, 양자를 비교분석함으로써 그 특성을 심도있게 파악하는 것이 가능할 것으로 생각된다. 이에 본 논문에서는 사후적 책임의 관점에서 ① 적극행정면책제도 자체의 문제로 인하여 적극행정면책제도의 활용이 저조한 것은 아닌지, 그리고 ② 다른 면책 방법들과 비교하여 활용이 어렵거나 구제가 어려운 것은 아닌지를 중점적으로 검토하고자 한다.

이를 위해, 위의 대응 사실로부터 각각의 문제의식을 명백하게 드러낼 수 있는 연구가설을 도출한 후에 각각의 연구가설을 뒷받침할 수 있는 사례들을 제시하고자 한다. 이와 같은 연구모형을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 3-1] 연구의 분석틀

제2절 연구가설

1. 연구가설 도출 배경

위의 연구모형에서 적극행정면책제도의 활용성과 저조원인을 밝혀내는 방법으로써 ① 적극행정면책제도를 다른 면책방법들과 비교하는 방법과 ② 적극행정면책제도 자체의 문제점을 탐구하는 방법을 제시하였다. 또한 각각의 탐구 과정에서는 사후적 책임의 구성요소라는 틀을 활용함으로써 탐구의 범위를 명확히 하였다.

다음은 위의 탐구방법을 적용한 내용으로, 사례분석의 대상인 연구가설의 도출 근거가 될 것이다.

1) 기타 면책과 적극행정면책의 차이점: 적극행정면책 주장의 어려움

앞서 살펴본 바와 같이, 누군가 적극행정면책을 주장하기 위해서는 자신에게 긍정적 평가, 즉 사후적 책임이 귀속될 수 있음을 밝혀야 한다. 이는 사후적 책임의 세 가지 구성요건을 모두 갖추었음을 의미하는 바, ① 자신이 공익을 추구한 사실이 있고 ② 정보를 충분히 검토하고 행정절차를 착실하게 밟는 등 행위와 관련한 내적 특성에서 문제가 없었으며 ③ 상황에 대한 통제력을 행사하여 적극적으로 업무를 처리하였음을 모두 증명하는 것을 의미한다. 따라서 이 중 한 가지 조건이라도 입증하지 못할 경우, 적극행정면책을 받을 수 없게 되는 것이다.

이는 사후적 책임의 관점에서 바라보았을 때에는 당연한 조건이라고 할 수 있지만, 실제로 면책을 받고자 하는 공무원의 입장에서는 모든 조건을 충족시키기는 그리 쉽지 않다. 특히, 좋은 의도를 가지고 업무를 추진했다라도, 주변 상황에 대한 면밀한 검토 사실에 대한 증명이 없거나 적극성을 입증하지 못할 경우에는 면책을 받기가 어려워진다.

이러한 어려움은 일반적인 면책 방법들과 비교하여 보면 더욱 두드러진

다. 회계감사나 직무감찰에서 책임의 감면 또는 면제를 요구하기 위해서는 앞에서 분석된 사후적 책임의 요건 중 하나 이상을 부정하면 된다. 즉, 의무 위반 사실이 없음을 밝히거나, 부주의·태만·부정한 의도 등이 없었음을 밝히거나, 자신의 행동이 통제 불가능한 상황에서 이루어졌음을 주장하는 것이다. 이 중에서 한 가지만 부정되더라도 징계 또는 변상책임이 감면되므로 적극행정면책제도에 비해 그 활용이 훨씬 용이하다.

요컨대, 공무원의 입장에서 적극행정면책제도는 자신이 책임을 다했음을 주장해야 하므로 책임의 모든 요소들에 대한 입증 책임을 자신이 지는데 반해, 다른 면책 방법들을 사용하고자 할 때에는 자신에게 책임이 없음을 주장해야 하므로 감사원이나 자체감사기구가 제시하는 책임 요소 중 일부만을 부정하면 되기 때문에 면책이 더 용이한 것이다. 따라서 두 가지 면책제도의 활용 가능성이 존재한다면, 합리적으로 생각했을 때, 면책이라는 목적을 달성하기 위한 더 나은 수단은 적극행정면책제도가 아니라 자신의 책임을 부정하는 방법인 것이다.

2) 적극행정면책제도 자체의 문제점: 책임의 이중적 구조

적극행정면책제도는 공무원의 행위가 이미 의무에 대한 위반에 해당하여 해당 공무원이 사후적 책임의 대상이 되는 상황을 전제로 한다는 점을 바로 앞에서 지적하였다. 그런데 적극행정면책제도가 공무원이 의무를 성실히 이행하여 자신이 칭찬을 받을 자격이 있음, 즉 사후적 책임의 귀속이 가능함을 주장하는 제도이기 때문에, 적극행정면책제도를 활용하려는 공무원은 필연적으로 사후적 책임의 이중적 구조에 마주할 수밖에 없다.

여기서 사후적 책임이 이중적으로 작용한다 함은 공무원의 어떤 행위가 부정적인 사후적 책임의 대상인 동시에 긍정적인 사후적 책임의 대상이 됨을 의미한다. 다만, 이러한 이중적 구조는 적극행정면책제도를 활용하려는 공무원에게서만 나타나는 것임을 유의할 필요가 있다. 적극행정면책의

주장은 일단 자신에게 부정적 사후적 책임이 귀속됨을 긍정함을 전제로 하기 때문이다. 즉, 부정적 사후적 책임을 직접 부정하는 방법을 택한다면 책임의 이중적 구조가 성립하지 않을 뿐만 아니라, 적극행정면책을 주장할 수도 없게 되는 것이다.

이러한 이중적 구조가 문제가 되는 것은, 부정적 책임은 회피하고 긍정적 책임은 능동적으로 자신에게 귀속시키고자 하는 공무원의 입장에서 두 책임의 요건이 일부 충돌한다는 것이다. 앞서 분석한 내용에 따르면, 행위자의 내적 특성의 측면에서는 행위자가 주장하고자 하는 책임이 충돌할 우려가 없지만, 행위의 기준이 되는 의무 측면과 행위자의 자유 측면에서는 책임의 이중적 구조가 문제를 일으키게 된다. 다음에서 각각을 자세히 검토해 보겠다.

(1) 사후적 책임 구성요소 간 충돌이 없는 경우

사후적 책임 구성요소 간 충돌하지 않는 경우로는, 방금 언급한 바와 같이, 행위자의 내적 특성이 사회적으로 바람직한 것 또는 표준보다 나은 것임을 주장하는 경우를 들 수 있다. 이처럼 행위자의 내적 특성 측면에서 일반적인 면책제도와 적극행정면책이 충돌하지 않는 것은 두 면책방법에서 요구하는 내적 특성이 상호 충돌하지 않기 때문이다.

구체적으로, 일반적인 면책 제도는 적어도 공무원의 행위가 나쁜 의도나 부주의, 태만 등에서 비롯하지 않았다는 사실을 요구하고, 적극행정면책제도는 공무원의 행위가 성실한 절차 이행, 충분한 상황 검토, 사적 이해관계 없음 등을 요구하고 있어, 두 제도에서 요구하는 특성의 방향이 동일하다.

그러나 이것이 공무원의 입장에서 적극행정면책을 주장하면서도 자신의 내적 특성이 표준보다 낮기 때문에 일반적인 감면 방법을 사용할 여지가 있음을 의미하는 것은 아니다. 위에서 설명한 바와 같이, 공무원이 면책방법에 있어 양자택일을 강요받는 것은, 사후적 책임의 구성요소 간 충돌이

아닌, 책임의 이중적 구조에 기인하고 있기 때문에, 내적특성이라는 구성요소를 통해 일반면책을 시도할 경우에도 적극행정면책을 주장할 수 없게 되는 것은 다르지 않다.

다만, 실무에서 두 면책 주장 간에 표면적인 상충¹²⁾만 없다면 두 가지 면책 방법을 동시에 주장하는 것을 막지 않기 때문에, 내적 특성이 표준보다 나음을 주장하는 경우에는 두 면책 제도를 활용하는 것에 별다른 문제가 없다.

(2) 사후적 책임 구성요소 간 충돌이 있는 경우

내적 특성의 측면과 달리, 책임 관련 의무 및 공무원의 자기 통제 가능성 측면에서는 이중적 구조가 문제를 일으킬 가능성이 존재한다. 먼저, 공무원이 부정적 사후적 책임을 면제 받을 수 있는 한 가지 방법은 의무 위반 사실 자체를 부정하는 것인데, 적극행정면책제도는 행위의 의무 위반 사실을 인정한 전제에서 성립하는 것이므로, 적극행정면책제도를 활용할 경우에는 의무 위반 사실 자체를 부정하는 것이 어려워진다.¹³⁾¹⁴⁾

12) 여기서 ‘표면적인 상충’이 의미하는 바는, 적극행정면책제도가 부정적 책임을 전제로 한다는 사실에서 발생하는 조금 더 깊은 차원의 상충과 대비하여, 주장의 표면에 드러나는 사실관계의 충돌을 의미한다.

13) 의무 위반사실의 인정은 적극행정면책제도 내부에서 문제를 발생시킬 수도 있다. 특히, 적극행정면책을 주장하기 위해 의무위반 사실을 인정할 경우, 의무를 위반하게 된 과정에서 성실하지 못한 자료조사나 제반 사실에 대한 충분한 고려가 없었던 판단 등이 문제가 되어 적극행정면책 요건을 채우지 못하게 될 수도 있다.

14) 적극행정면책제도가 의무 위반사실의 긍정을 전제한다는 사실과 적극행정면책이 부정적 사후적 책임의 귀속을 긍정함을 전제로 한다는 사실이 유사하게 생각될 수도 있을 것이다. 그러나 의무 위반 사실을 긍정한다고 해서 내적 특성이 표준보다 못하다거나 행위에 대한 통제력을 갖추고 있었다는 주장까지 긍정하는 것은 아니기 때문에, 양자를 동일하게 볼 수는 없다. 다만, 이 또한 표면에 드러나는 상충관계가 아니기 때문에 실무에서 크게 문제가 되지

마지막으로 공무원의 자기 통제 가능성 측면에서는 일반적인 면책과 적극행정면책 사이의 차이가 두드러진다. 앞서 언급한 것처럼, 일반적인 면책은 행위자가 자신의 행위를 통제하지 못했음을 주장함으로써 가능한 반면, 적극행정면책은 공무원이 자신의 행위와 관련된 상황을 성공적으로 인지하고 통제하여 공익에 기여했음을 보여야 한다. 따라서 공무원이 적극행정면책제도를 활용하려고 할 경우, 일반적인 면책 방법 중 자신의 행위가 자유롭지 못했다는 주장을 펼치기가 어려워진다. 특히, 자기 통제 가능여부 또는 자유로웠는지 여부는 주장의 표면에 드러나기 때문에 면책 방법 선택에 있어 큰 영향을 미칠 가능성이 있다는 점에서 앞의 의무 위반 사실 측면과 차이가 있다.

돌이켜보면, 이러한 문제점들의 근원은, 앞서 제기한 첫 번째 문제점, 즉 적극행정면책제도가 국민에 대한 봉사 의무, 공무원의 좋은 내적 특성, 그리고 공무원의 자기 통제력을 동시에 요구한다는 데에 있다. 만약 적극행정면책제도가 이 중 일부만을 요건으로 하고 있다면, 공무원은 일반적인 면책 방법을 사용하고자 의무위반 사실을 부정하거나 자신의 행위가 통제 불가능한 상황에서 이루어졌다는 주장을 하는 것이 가능할 것이다. 그러나 적극행정면책제도는 자신이 책임을 다했다는 주장을 하는 절차이므로 세 가지 조건을 모두 요구하고, 이는 적극행정면책제도를 활용할 경우에 일반적인 면책 방법의 사용 가능성을 낮추는 것이다.

이처럼 이중적 책임 구조에 의한 두 면책 방법 간의 충돌은 공무원에게 일반적인 면책 방법과 적극행정면책 사이의 선택을 요구하게 된다. 그런데 적극행정면책제도 활용 저조의 첫 번째 원인으로 지적한 바와 같이, 적극행정면책을 주장하는 것은 일반적인 면책에 비해 어렵기 때문에 양자택일의 상황이 온다면 적극행정면책보다는 일반적인 면책을 우선적으로 고려

는 않을 것으로 생각된다. 일반면책을 주된 청구, 적극행정면책을 예비적 청구로 볼 수도 있으나, 감사원 결정례에는 어떤 이유로 두 면책을 동시에 청구하는 것을 허용하는지 나타나 있지 않다.

할 가능성이 높아지는 것이다.

2. 연구가설 제시

위의 논의로부터 적극행정면책제도가 일반적인 면책에 비해 까다로운 조건을 요구한다는 점과 적극행정면책제도 활용 시 필연적으로 발생하는 사후적 책임의 이중적 구조로 인해 적극행정면책과 일반 면책을 동시에 활용하는 것을 어렵게 한다는 점을 알 수 있었다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같은 두 가지 가설을 살펴봄으로써 적극행정면책제도의 활용성 결과가 저조한 이유를 탐구하고자 한다.

연구가설1: 적극행정면책제도 활용 시 발생하는 책임의 이중적 구조는 적극행정면책과 기타 면책의 동시 활용을 저해한다.

연구가설2: 적극행정면책의 까다로운 요건은 적극행정면책제도의 활용을 저해한다.

위의 두 가지 연구가설을 검증함으로써 결과적으로 공무원들이 적극행정면책보다 일반적인 면책을 더 선호하는 이유, 즉 적극행정면책제도의 활용성 결과가 저조한 이유에 대한 설명을 제공할 수 있을 것이다.

제3절 연구방법: 사례연구

본 연구의 목적은 적극행정면책제도의 활용 현황을 분석함으로써 적극행정면책제도의 활용성과가 저조한 원인을 분석하는 데 있다. 그런데 연구배경에서 언급했던 바와 같이, 적극행정면책제도의 활용 건수가 10년 동안 약 180건 밖에 되지 않고 각각의 사례에 대한 결정문이 모두 공개되어 있는 것도 아니기 때문에 자료를 계량화하여 연구를 진행하는 것은 어려울 것으로 생각된다. 이러한 이유로 본 연구에서는 질적 연구방법론 중 사례분석을 활용하여 공개된 사례들의 분석을 시도하고자 한다.

사례연구는 소수의 사례를 자연적인 맥락에서 하나의 전체로서 파악하기 위해 다양한 자료를 활용하여 심층적, 종합적으로 분석하는 연구방법이다.(남궁 근, 2016) 일반적으로, 사례연구를 위해서는 연구문제의 명시, 연구명제의 제시, 분석단위의 선택, 자료와 명제의 연결의 절차를 거치게 된다.

연구문제는 앞에서 제시한 바와 같이 ‘적극행정면책제도의 활용이 저조한 이유는 무엇인가?’이고, 연구명제는 방금 제시한 두 가지 가설들, 즉 ‘적극행정면책제도 활용 시 발생하는 책임의 이중적 구조는 적극행정면책과 기타 면책의 동시 활용을 저해한다.’와 ‘적극행정면책의 까다로운 요건은 적극행정면책제도의 활용을 저해한다.’가 될 것이다.

분석단위는 감사원이 조사하여 완성한 개별처분요구안이 될 것이다. 이는 각각의 요구안에서 공무원에게 요구되는 구체적인 책임의 내용과 책임을 위반한 사실 및 공무원의 주장 등이 잘 드러나며, 각각을 분리해서 검토하는 것보다는 개별 요구안을 하나의 실체로 보고 접근하는 것이 면책의 성격과 과정을 더욱 잘 드러낼 것이라고 생각하기 때문이다. 이러한 요구안들을 분석하는 마지막 단계인 자료와 명제의 연결 절차는 다음 장에서 다루게 될 것이다.

제4장 적극행정면책제도 활용성과 저조원인 분석

이 장에서는 방금 언급한 바와 같이, 앞에서 제시된 명제들과 개별처분 요구안을 연결하는 작업을 하게 될 것이다. 이를 위해서 먼저 적극행정면책제도의 활용 사례들을 요약하여 제시하고자 한다.

제1절 적극행정면책제도 활용 사례

1. 적극행정면책요건을 충족한 사례

[사례1-1] 예금보험공사는 ■■■저축은행의 파산관재인으로서 ■■■저축은행의 사해행위¹⁵⁾ 취소소송 업무를 지도 및 감독할 책임을 갖고 있었다. 따라서 예금보험공사는 ■■■저축은행이 사해행위 취소소송 준비과정에서 사해행위를 인지한 날짜에 대해 소송대리인(법무법인 ▶▶)과 협의하여, 제척기간 경과로 인해 소송 수행을 하지 못하는 일이 발생하지 않도록 철저히 감독하여야 했다.

■■■저축은행에 대한 채무를 갖고 있는 ▲▲주식회사가 자신의 재산을 제3자인 ★★주식회사에 양도하여 ■■■저축은행에 대한 채무상환을 의도적으로 회피한 사실과 관련하여, 소송대리인인 법무법인 ▶▶은 서울중앙지방법원에 해당 사해행위를 증명할 수 있는 자료를 신청하여 2015년 2월 26일 해당 자료가 법원에 도착하였으며, 소송대리인은 2015년 3월 2일에 해당 자료를 확인하였다.

■■■저축은행은 2015년 3월 11일에야 소송대리인이 제출한 소송 준비서면을 통해서 사해행위를 인지하였으나, 소송대리인 의견서를 검토하면서 법무법인 ▶▶의 사해행위 인지 시점이 2015년 3월 11일 이전임을 확인하였다.

2016년 1월 4일 ■■■저축은행은 예금보험공사에 ▲▲주식회사의 사해행

15) 채무를 상환하지 않을 목적으로 채무자의 재산을 제3자에 허위이전하거나 허위계약을 통해 재산 소재를 변경하는 행위를 말한다.

위 취소소송을 승인해주기를 요청하면서 소송대리인과 별다른 협의 없이 사해행위 인지 시점을 2015년 3월 11로 기재하였다. 그 후 ■■■저축은행은 제척기간 도과(2015.3.11. 기준) 이틀 전인 2016년 3월 8일에 사해행위 취소소송을 제기하였다.

1심 재판부는 사해행위 관련 사실조회자료가 법원에 도달한 2015. 2. 26.을 제척기간 기산점으로 판단하여 각하 판결을 내렸고, 항소심 재판부는 소송대리인이 해당 자료를 열람한 2015. 3. 11.을 기산점으로 판단하여 당초 청구금액의 30%인 3억 6,600만원만 인정하는 내용으로 화해권고를 하였다. 예금보험공사는 ■■■저축은행의 화해권고 수용 승인신청을 받고, 항고 기각 가능성 및 경제적 실익 등을 감안해 이를 승인하였다.

위 사건에서 예금보험공사는 ■■■저축은행의 소송 행위에 대한 감독을 철저히 하지 않아 8억 5,400억 원 상당 금액을 회수할 수 있는 기회를 상실하였다.

이에 대하여, 감사원은 예금보험공사의 소 제기 승인은 채권자인 ■■■저축은행의 이익을 보호할 공익적 목적을 갖고 있었으며, 소의 이익이 없다는 일부 의견이 존재하는 상황에서도 적극적으로 소송을 추진하여 금액을 부분 회수하였다는 점 등을 고려하여 예금보험공사의 행위가 적극행정면책의 요건을 모두 충족한다고 판단하였다. (2019년 4월 예금보험공사 금융부실자산 매각 및 경영관리실태 감사보고서)

[사례1-2] 한국투자공사는 유럽국가 주식배당소득에 대해 납부한 세금을 환급받기 위한 용역 계약을 체결할 목적으로 제한경쟁입찰을 실시하였다. 이에 ♣♣, ♠♠, ♥♥, ☆☆가 제안서를 제출하였고, 한국투자공사 ▲팀에서 제안서를 평가하여 ☆☆를 우선협상대상자로 선정하였다.

그러나 ▲팀이 단독으로 평가를 진행하는 것이 부적절하다는 의견이 있어 ☆☆와의 계약을 중단시킨 후, ▲팀 팀장 등 관련부서 팀장들로 구성된

평가위원회를 구성하였다. 또한 정성평가 위주의 평가계획을 수정하여 평가위원회에서 정성평가 점수를 매긴 후, 계약체결 주무부서인 ▲팀이 4개 제안사로부터 추가자료를 제출받아 정량평가를 수행하기로 결정하였다.

그 후 평가위원들은 세금환급용역 우선협상대상자를 선정하기 위해 정성평가점수를 기입한 후 주관부서인 ▲팀에 제출하였다. ▲팀 팀장은 제안사 중 ♡♡가 용역 수행에 부적합하다는 이유로 평가위원회 정성평가가 끝난 이후에 정성평가 점수를 낮추어 ♡♡를 1위, ♡♡를 2위로 만들었다. 결과적으로 우선협상대상자로 ♡♡가 선정되었고, ▲팀은 ♡♡와 용역계약을 체결하게 되었다.

감사원은 ▲팀 팀장의 정성평가점수 수정이 부적절하다는 점을 지적하였다. 이에 ▲팀 팀장은 제안서 내용 상 ♡♡와 계약을 체결하면 ♡♡와 달리 과다한 추가비용이 발생할 수 있다는 점, ♡♡가 추가자료 제출에 요구에 늦게 응답하는 등 불성실한 태도를 보여 용역 품질 보장이 어렵다는 점 등을 고려하여 더 적합한 세금환급용역 업체를 선정하기 위해 노력하였으며, 기존에 없던 배당소득 세금환급을 통해 수탁자산의 이익을 적극적으로 도모한 점, 기타 절차를 충실히 이행했다는 점 등을 들어 적극행정면책을 신청하였다. 감사원은 이 주장을 받아들여 ▲팀 팀장에 대하여 ‘문책요구’하지 않고 ‘주의요구’하기로 결정하였다.(감사원 공개문)

[사례1-3] 한국해양과학기술원은 부산에 신청사를 건립하기 위해 필요한 알루미늄 외장패널을 구매하기 위해 2016년 8월 31일 입찰공고를 하였고, 같은 해 9월 9일 입찰 참여 업체를 대상으로 결정된 순위를 바탕으로 순차적으로 계약이행능력심사를 실시했다.

계약업무담당자였던 丁는 1순위 업체에 대한 계약이행능력심사 실시 전에 1,2순위 업체 담당자들로부터 자체심사 결과 계약이행능력심사 통과가 어려울 것 같다는 연락을 받았다. 그는 계약이행능력심사를 통과할 가능성

이 없는 두 업체들에 대한 평가를 실시하게 되면 사업기간 내 공사를 완료하기 어려울 것을 우려하여 이들로부터 낙찰포기각서만 제출받아 심사 소요기간을 단축하였다.

그러나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제76조에 따르면 정당한 이유 없이 계약이행능력 심사 서류를 제출하지 않거나 심사 서류 제출 후 낙찰자 결정 이전에 심사를 포기한 자에 대하여 입찰참가자격을 제한하도록 되어 있어, 丁가 1,2순위 업체로부터 심사서류를 제출받지 않음으로써 이들에 대한 입찰참가자격 제한 근거가 부재하게 되었다. 해당 규정이 입찰참가자 사이의 담합 또는 허위입찰참가 등의 가능성을 차단하기 위함임을 고려할 때, 丁의 행위는 경쟁입찰의 공정성을 저해하는 문제점이 있었다.

이에 丁는 공사지연으로 인한 신청사 건립 계획에 차질이 막기 위해 최선을 다했음을 들어 적극행정면책을 신청하였다. 이에 감사원은 입찰업체 간 담합이 발견되지 않았던 점, 丁의 행위가 한국해양과학기술원 직원들에게 피해가 가는 것을 막기 위한 것이었던 점, 고의 또는 중과실이 있다고 보기 힘든 점 등을 들어 면책을 인정하기로 하였다.(감사원 공개문)

[사례1-4] 광주광역시 남구는 2011년 1월 10일 한국자산관리공사와 계약을 맺고 종합청사 리모델링 개발사업을 추진하였다. 이 계약은 관내 장기시공 중단 건축물을 매입하여 청사로 리모델링한 후 그 일부를 민간에 임대하여 남구의 재정부담을 최소화하는 데 의미가 있었다.

이 계약에 따르면 한국자산관리공사가 자금을 조달하여 청사 개발을 하고 나서 이를 위탁운영 함에 따라 발생하는 수익으로 개발비를 상환해야 했다. 그리고 「공유재산 및 물품관리법」 제43조의3 및 「지방자치단체 공유재산 관리·처분 기준」에 따르면 위탁개발 시 사업수익의 귀속 및 위험부담주체는 지방자치단체이므로, 위 계약에 따른 임대수익에 대한 수익

또는 위험의 귀속주체는 광주광역시 남구였다.

또한 「공유재산 및 물품관리법」 제10조와 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제12조에 따르면 지방자치단체의 장이 위탁개발 사업을 승인할 경우에 지방의회의 의결을 받아야 하며, 「지방자치법」 제122조 제1항에 따르면 지방자치단체는 재정을 건전하게 운영할 의무를 지고 있으므로, 광주광역시 남구는 한국자산관리공사가 운영 수익을 내어 개발비를 제대로 상환할 수 있도록 할 책임이 있다.

그런데 광주광역시 남구는 위탁개발비용 상환책임을 한국자산관리공사에 전가할 목적으로, 청사 임대수익이 저조하여 오히려 개발비용이 증가함에도 별다른 조치를 취하지 않았다. 그 결과 2018년 10월 말 남구가 상환해야 할 개발비용은 당초 301억여 원에서 67억여 원이 증가하였다.

광주광역시 남구 회계과장으로 근무하면서 종합청사 임대 활성화 업무를 수행했던 戊는 청사 임대수익을 증가시키기 위해 대형유통법인을 입점시키는 과정에서 입점 업체가 제시한 입점 조건(명도·이전비 지원 및 에스컬레이터 설치 등)의 수용에 관한 건을 남구 의회의 의결을 거치지 않고 처리하였다. 戊는 예산을 지원받는 대신 청사에 입주한 업체의 임대보증금으로 먼저 비용을 지출한 후에 이 업체의 임대료를 면제해주는 방식으로 계약을 체결하였다. 이로 인해 총 24억 9,100만여 원의 위탁개발비가 남구 의회 의결 없이 증가되었다.

이러한 감사원의 지적에 대하여, 戊는 대형유통법인을 유치하기 위해서는 입점 선행조건 수용이 필요했고, 대형유통법인과의 계약 체결은 남구청장이 적극 지시한 사항이었다는 이유로 적극행정면책을 신청하였다.

감사원은 대형유통법인 유치가 위탁개발비를 상환하여 남구의 재정건전성을 높이기 위한 노력이었다는 점, 戊가 남구청장에게 위탁개발비는 남구가 상환해야 한다고 사실대로 보고했음에도 묵살되었고, 회계과장의 지위에서 남구청장의 지시에 반하는 결정을 내리기 어려웠던 점 등을 고려하

여 면책요건을 일부 충족하였다고 인정하였고, 戊에 대한 징계요구 대신 주의요구를 하기로 결정하였다.(광주광역시 남구 종합청사 개발사업 관련 공익감사청구 감사보고서)

2. 적극행정면책요건을 충족시키지 못한 사례

[사례2-1] A청은 ‘전국자전거도로 구축사업 설치공사’를 위해 민간업체와 자전거 도로설치공사 계약을 맺었다. 甲은 공사감독을 담당했고, 乙은 계약 및 대금 지급 업무를 수행하였다.

「건설산업기본법」 제28조의2에 따르면, 도급금액이 30억 원 미만인 공사의 경우에는 건설업자가 도급금액의 30% 이상에 해당하는 공사를 직접 시공해야 하고, 동법 제29조 제1항에 따르면 도급공사를 일괄 하도급(전부 또는 주요 부분의 대부분을 하도급)하는 것이 금지되어 있다.

A와 계약을 맺은 민간업체는 위의 규정에 모두 해당되어 일정 부분 직접 시공을 해야 함에도 불구하고 직접시공비율을 허위로 기재한 시공계획서를 제출하였고 도급공사를 일괄하도급 하였다. 그런데 甲은 시공계획서를 제대로 확인하지 않았을 뿐만 아니라, 일괄하도급 사실을 묵인하였다.

A청과 계약을 맺은 업체는 선금을 지급받고서도 하도급업체에게 공사대금을 지불하지 않았고, 계약 담당자인 乙은 이를 알고서도 계약업체에 능동적으로 하도급금액 지급을 요구하지 않았다. 이에 하도급업체는 乙에게 직접시공비율 변경 승인을 요청하였고, 甲은 제대로 된 검토 없이 이에 협조하여 선금 외의 하도급금액이 지출되어 공사비를 이중으로 지급하게 되었다.

이에 감사원은 직접시공비율 변경 부당 및 공사대금 이중지급을 이유로 甲과 乙에 대한 징계를 요구하였다. 甲과 乙은 일괄하도급을 묵인하고 선금 관리를 태만한 사안에 대해서는 잘못을 인정하지만, 직접시공비율 변경을 승인하고 공사비를 이중으로 지급한 것은 하도급업체의 민원 처리를

위한 적극행정이었음을 주장하는 동시에, 임금체불 방지, 공사 품질 확보 등을 위한 행위였음을 주장함으로써 일반적인 면책 또한 구하였다.

감사원은 직접시공비율을 사전승인 없이 변경시키는 것은 「건설산업기본법」 제28조의2 제정취지에 부합하지 않으며, 직접시공비율을 사후적으로 변경시키는 과정에서 면밀한 검토를 하지 않았던 잘못이 있었다는 이유로 일반 면책을 거부하였다. 한편, 적극행정면책에 대해서는, 하도급업체가 원청업체로부터 받아야 할 대금을 A청이 지급함으로써 사실상 하도급업체에게 특혜를 준 것이며 공익에 기여한 사실이 있었다고 보기 어렵다는 점을 들어 면책을 거부하였다. (2013 감사심 제19호)

[사례2-2] B시는 기후변화에 대응하기 위한 국가사업의 일환으로 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제3조의 규정에 따라 가축분뇨 에너지화 사업을 시행하였다. 이를 위해 공무원 丙은 보조사업자인 △△주식회사에 보조금을 지급하고 정산하는 업무를 처리하게 되었다.

丙은 시공사 대표이사의 말을 믿고 발전기 1기 당 1,134,716,8000원의 보조금을 3회에 걸쳐 지급했다. 그러나 제4차 보조금 지급 이전에 시공사를 방문하여 발전기 구입 및 설치 관련 계약서를 확인한 결과, 발전기 1기 당 평균 248,233,333원이 소요되었음을 확인하였다. 따라서 丙은 발전기 구매 계약에 명시된 실제 집행금액을 기준으로 제4차 보조금 액수를 책정해야 했다. 그러나 丙은 이미 지급된 보조금이 과다함이 밝혀져 책임 문제가 생길 것을 우려하여, 상관에게 이 사실을 보고하지 않고 보조금 회수 등 필요 조치를 취하지 않았다.

「보조금 관리에 관한 법률」 제27조 등에 따르면, 보조금 집행 업무를 맡은 자는 지급된 보조금 사용의 정당성 여부를 확인한 후에 정산을 해야 하며, 보조사업자가 거짓 등 부정한 방법으로 보조금 교부를 받은 경우에는 보조금 교부 결정의 취소 및 반환 명령을 해야 한다.

감사원은 丙이 보조사업자가 발전기 계약 금액을 과다하게 신청하여 보조금이 과다 지급되었다는 사실을 확인하고도 보조금 교부결정 취소 및 보조금 반환 명령을 내리지 않았다는 사실을 지적하였다. 이에 丙은 가축분뇨에너지화 사업이 가축분뇨 처리를 통한 기후변화 대응이라는 공익 목적 하에 시행된 것이고, 사업에 반대하던 주민들의 동의를 얻어내고 새로운 고용원을 창출하는 등 모범적으로 업무를 처리했다는 이유로 적극행정 면책을 신청하였다.

이에 대하여, 감사원은, 문제가 되는 사안은 가축분뇨에너지 사업 자체가 아니라 보조금 정산 부분이며, 이 부분에 대해서는 丙이 보조금 과다 지급 사실을 인지하고도 반환받기 위한 조치를 취하지 않은 것은 적극적 업무 추진이라고 보기 어렵다는 점에서 적극행정면책 기준을 충족하지 못한다고 판단하여 B시에 丙에 대한 징계를 요구하였다.(감사원, 2018)

[사례2-3] 비축유 트레이딩을 담당하는 한국석유공사 직원 己는 「한국석유공사법」 제10조 및 「석유사업법 시행규칙」 제20조 등에 따라 비축유를 활용한 트레이딩 사업을 담당하고 있었다. 비축유 트레이딩 사업을 함에 있어서는 동종·동량 상환이 원칙이었으며, 이러한 원칙 하에서 유가 등락 추이 및 가격특성을 활용하여 수익창출이 가능했다. 그런데 이라크 지역에서 생산되는 바스라 유종의 경우, 다른 유종과 달리, 같은 유종 내에서도 품질에 따라 가격이 다르게 매겨지기 때문에, 출하하는 바스라 유종의 품질을 확인하고 입하 시의 품질과 비교하여 차액을 사후정산 하도록 계약을 체결해야 했다.

그럼에도 己는 2015년부터 3년 간 트레이딩 계약을 체결함에 있어, 바스라 유종으로 상환 받는 트레이딩에 대해, 평균 품질을 기준으로 가격을 산정하고 사후정산하지 않는 방식으로 계약을 체결하였다. 그 결과, 계약 당시 가격 산정의 근거로 삼았던 바스라 유종 평균 품질에 비해 낮은 품질의

바스라 유종이 입하됨에 따라 한국석유공사의 트레이딩 수익이 59억 여 원 감소하게 되었다.

이에 감사원은 계약 당시 가정한 바스라 유종 품질보다 높은 품질의 바스라 유종을 상환 받을 가능성은 극히 낮고, 실제로 낮은 품질의 바스라 유종이 입하되었으므로 해당 트레이딩 업무가 부당하게 처리되었다는 이유로已到에 대한 징계처분을 요구하였다.

已는, 이에 대하여, 기존 비축시설에서 대여를 하고 신설 비축시설로 상환을 받는 방식으로 계약을 체결함으로써 운송비 25억 원을 절약하고 348억 원의 대여 수익을 확보하였다는 취지로 적극행정면책을 신청하였다. 감사원은 A가 공익에 기여한 사실에 대해서는 인정하였지만, 사후정산의 필요성에 대한 충분한 검토를 하지 않았다는 이유로 적극행정면책을 거부하였다.(주요 원자재 비축관리 실태 감사보고서; 감사원, 2018)

[사례2-4] 쫓는 2016. 1. 1.부터 2017. 7. 2.까지 국군의무사령부 ●처 ▼과장으로 근무했던 자로, ♣처 ♥과가 내시경, 세극등 등 의무장비 구매를 요구하자 이에 대한 계약업무를 수행하였다.

「국가계약법」 제7조에 따르면 계약담당공무원이 계약을 체결하기 위해서는 원칙적으로 일반경쟁에 부쳐야 하며, 동법 시행령 제26조 제1항에는 물품의 생산자 또는 소지자가 1인뿐인 경우로서 다른 물품을 제조 또는 구매해서는 사업목적 달성을 수 없는 경우 등에 한해 예외적으로 수의계약을 체결할 수 있다고 규정하고 있다.

또한 동법 시행령 제7조의2 제1항과 제9조 제1항에는 계약 체결에 앞서 기존 거래실례가격을 기준으로 예정가격을 결정하도록 되어있으며, 동법 시행규칙에는 계약담당공무원으로 하여금 2개 이상의 사업자에 해당 물품의 거래실례를 직접 조사하여 예정가격을 정하도록 규정하고 있다.

♣처 ♥과가 쫓에게 구매요청한 의무장비는 불필요하게 세부적인 사양

을 특정하여 이를 충족하는 물품을 조달할 수 있는 업체는 사실상 하나밖에 없었다. 쫓는 해당 사양이 반드시 필요한지에 대한 판단 없이 서울조달청과 국군재정관리단에 계약을 요청하였다.

이에 서울조달청과 국군재정관리단은 특정 사양에 대한 요구는 수의계약 사항이 아니라는 이유로 각각 반려 및 재검토 요청을 하였다. 그러나 쫓는 동일 의무장비에 대하여 수의 계약한 선례가 있다는 사실을 근거로 수의계약을 추진하여 내시경 5대와 세극등 3대를 구매하였다. 또한 쫓는 나라장터 등에서 거래실례가격을 확인하지 않고 과거 1건의 수의계약 사례만을 토대로 예정가격을 산출하였다.

이처럼 국가계약법령을 위반한 수의계약으로 계약의 투명성 및 공정성이 훼손되었으며, 다른 기관들의 거래실례가격에 비추어 보아 내시경의 경우 약 2억 1083만 원, 세극등의 경우 약 1억 696만 원의 예산 낭비가 초래된 것으로 추정되었다.

쫓는 이러한 감사원의 지적에 대하여 적극행정면책을 신청했다. 감사원은 이에 대하여, 법령을 위반하여 예산을 낭비한 행위는 공익을 위한 것이라고 볼 수 없고, 서울조달청 등으로부터 수의계약 사유에 해당하지 않는다는 통보가 있었음에도 일반경쟁이 이루어지도록 하지 않고 수의계약을 고집한 것을 적극적 업무처리라고 볼 수 없으며, 수의계약 강행과 예정가격 산출 시 충분한 거래실례가격을 고려하지 않은 것은 중대한 과실에 해당한다는 점 등을 들어 면책 신청을 거부하였다.(군 보건의료체계 운영실태 감사보고서)

3. 일반 면책 사례

[사례3-1] 서울메트로 직원인 B는 서울 지하철 2호선 전동차 구매업무를 담당하는 직원이다. 안전운행을 위해서는 전동차의 품질이 확보되어야 하므로 객차 제작 실적이 있는 업체만을 입찰 참여 기회를 제공하는 것이 타

당함에도, B는 주식회사 ♣♣로부터 공동계약방식으로 입찰에 참여할 경우에는 객차 제작 실적을 입찰 조건에서 제외하여 줄 것을 요청받고 이에 따라 1차 평가항목을 수정하였다. 이러한 기준 수정으로 인해, 재정 상태가 부실하여 단독으로 입찰에 참여하기 어려웠던 주식회사 ♣♣는 객차 제작 실적이 전혀 없는 주식회사 ▲▲와 공동수급체로서 입찰에 참여할 수 있게 되었다.

또한 B는 2차 평가기준을 정함에 있어 공정성, 객관성, 적합성 등을 필히 고려해야 함에도, (「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제18조 제4항) 공동수급체 중 한 업체라도 객차 제작 실적이 있으면 각 업체들의 경영 상태나 이행실적과 무관하게 만점으로 처리하였다.

감사원은 이와 같이 전동차 구매 세부평가기준 수립 업무를 부당하게 처리한 B에 대해 정직 처분을 할 것을 서울교통공사(구 서울메트로) 사장에게 요구하였다. 이에 직원 B는 객차 제작 실적 조건을 평가기준에서 삭제한 것은 입찰 참여를 확대하기 위한 것으로 위의 공동수급체에게 특혜를 주기 위한 조치가 아니었고, 납품 실적을 고려하여 평가를 하는 것은 기존 업체들에게 크게 유리할 수 있어 경쟁 입찰의 취지에 반하는 결과를 낳을 수 있다는 점 등을 들어 문책의 취소 또는 감경을 요구하였다.

이러한 주장에 대해 감사원은 B가 평가기준을 정할 당시에는 평가기준 설정에 대한 명확한 가이드라인이 없었고, B가 위의 공동수급체를 낙찰자로 결정되도록 할 목적으로 평가기준을 수정했다는 명백한 증거도 없다는 점 등을 들어 직원 B에 대한 정직 요구를 취소하는 결정을 내렸다. (2017-재심-48)

제2절 연구가설의 검토

1. 책임의 이중적 구조 요인에 대한 검토

책임의 이중적 구조가 감사원의 개별처분요구안에 드러나는지 여부는 징계요구 대상이 된 공무원이 자기모순되는 주장을 할 수 있는지를 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 예컨대 자신이 적극적으로 업무를 추진하였다는 주장을 함과 동시에 어쩔 수 없이 해당 업무를 수행했다는 주장을 하는 것은 자기모순적이며, 적극행정면책제도가 갖고 있는 이중적 구조의 특성상 이러한 상황이 발생하는 것이 가능하다. 그러나 이러한 모순된 주장을 동시에 하는 것은 면책 주장의 타당성을 저해시키는 요인이기도 하다.

[사례1-4]에서 광주광역시 남구 회계과장으로 근무했던 戊의 주장이 일부에 한하여 수용되었던 이유도 이것으로 설명할 수 있다. 즉, 戊는 자신의 행위가 대형유통업체를 입점시킴으로써 남구의 재정건전성을 높이려는 공익적 의도에서 행해진 것임을 주장하는 한편, 그 행위가 남구청장의 지시에 거스를 수 없어 어쩔 수 없이 행한 것임을 인정하였다.

그런데 이는 위에서 언급한 사후적 책임의 조건 중 ‘자기통제성’ 요건을 위반하는 것이다. 다시 말해, 戊가 남구의회 의결 없이 대형유통업체의 입점 선행조건을 들어주는 계약을 체결한 것은 자신의 의지에 의해서가 아니었으므로, 戊의 행위에 긍정적 사후적 책임을 귀속시키기는 어려우며, 이것이 결과적으로 戊가 완전한 면책을 얻어내지 못하는 원인으로 작용했다.

한편, 같은 논리대로라면 戊가 면책을 위한 주장을 구성함에 있어, 자신에게 부정적 사후적 책임을 귀속시키는 것을 막는 것도 가능했을 것이다. 왜냐하면 戊가 주장했던 것은 행위와 관련한 자신의 의도가 선한 것이었다는 사실과 그 행위를 함에 있어 자신의 의지가 개입하지 않았다는 것이었기 때문이다. 이 두 가지 주장은 모두 부정적 사후적 책임의 귀속을 막는 기능을 한다. 이는 애초에 적극행정면책과 관련하여 일부 요건을 충족

시킨다고 해서 ‘일부 면책’을 내리는 것 자체가 개념상 어색하다는 것을 생각해 볼 때, 당연한 귀결이라고도 볼 수 있을 것이다.

이처럼 [사례1-4]는, 적극행정면책을 주장하면서 동시에 그와 모순된 주장을 하는 것(외부의 힘에 의해 행위가 추동되었다는 주장)은, 사실상 적극행정면책의 외형을 빌려서 부정적 사후적 책임의 귀속을 막는 것과 같다는 것을 보여준다. 다시 말해, 정상적인 경우라면 하나의 처분요구안 내에서 적극행정면책과 일반 면책을 동시에 주장하는 것은 논리적으로 앞뒤가 맞지 않는다.

위에서 언급한 적극행정면책요건을 충족시킨 사례들 중 [사례1-2](한국투자공사 배당금환수 용역 계약 사례)와 [사례1-3](한국해양과학기술원 외장패널 공사 계약 사례)은 다른 면책은 주장하지 않고 오직 적극행정면책만을 주장했으며, [사례1-1](예금보험공사 손해행위 취소소송 감독 사례)에서는 감사원이 직권으로 적극행정면책을 검토했을 뿐 별다른 면책주장을 하지 않았다.

적극행정면책요건을 충족시키지 못한 사례들 중에서도 [사례2-2](가축분뇨 에너지화 사업 보조금 관리 부적절), [사례2-3](비축유 트레이딩 계약 체결 부적절), [사례2-4](군 의료장비 수의계약 부적절) 모두에서 당사자들은 적극행정면책만을 주장했고, 다른 면책은 주장하지 않았다.

[사례2-1](자전거도로 구축사업 선금관리 태만 및 공사비 이중지급)에서는 독특하게 적극행정면책과 일반 면책을 동시에 주장하였는데, 공사비 이중지급 관련 소송 1심 승소에 따라 이중으로 지급된 공사비를 돌려받을 수 있게 되었으므로 공사비 이중지급 건에 대해서는 의무위반 사실이 없다는 것이다. 그러나 甲, 乙이 적극행정면책을 요구한 것은 공사비 이중지급 사실에 대한 것이 아니었다. 이들은 선금관리 태만을 인정한 후에 이에 대하여 적극행정면책을 주장하였으므로 일반면책과 적극행정면책이 동시에 주장되었다고 보기는 어렵다.

위의 8개 사례에서 나타나듯이, 적극행정면책의 요건이 충족되었음을 주장하는 동시에 다른 면책을 피하는 것은 어렵다. 실제로 위 사례 중 대부분에서 문책 대상자들은 자신의 행위에 의무위반 사실이 있음을 인정하고 나서 적극행정면책을 주장하는 과정을 밟는다.

물론, 애초에 적극행정면책과 일반 면책을 주장하는 상황이 다르다는 반론이 제기될 수 있을 것이고, 책임의 이중적 구조로 인해 적극행정면책의 활용이 저조하다는 가설은 문책 대상자가 면책이 용이한 방향으로 상황을 재구성할 수 있음을 전제하고 있는 것 또한 사실이다.

따라서 조금 더 엄밀하게 가설을 검증하고자 한다면, 위의 사례에 등장하는 문책 대상자들을 찾아가 적극행정면책과 다른 면책 간 선택가능성이 존재했는지를 묻고 ‘그렇다’라고 답한 이들의 사례만을 추리는 것이 타당할 것이다. 본 연구에서는 시간·비용 상 문제로, 위의 사례들 전부에서 적극행정면책과 일반 면책 간 선택이 가능했음을 가정하기로 한다.

예컨대, [사례2-4]에서 쫓는 동일한 의료장비를 군 조직 내에서 유사한 방식으로 수의계약 한 사실이 있었고 업무가 미숙한 상태에서 선행사례를 따라 계약을 추진하다가 잘못을 저지른 것이라고 주장하면서 책임의 감경을 요구하는 것이 가능했을 것이다.

이는 꽤나 강한 가정이지만, [사례2-1]에서 보이는 바와 같이, 유사한 사안에 대해서 일반 면책을 시도하려고 했던 사실에 비추어 보면 양자선택이 가능한 상황을 충분히 상상할 수 있을 것이다. 이러한 가정 하에, 위 사례들을 검토한 결과, 책임의 이중적 구조는 일반면책과 적극행정면책 간의 양자택일 상황을 구성함으로써 선택의 폭을 좁히는 것을 확인할 수 있었다.

2. 적극행정면책제도의 요건에 대한 검토

적극행정면책제도 요건이 까다롭다는 것은 법령에서 정한 내용을 통해서 바로 확인이 가능하다. 문제는 상대적으로 일반 면책의 난이도가 적극행정면책에 비해 높다는 것인데, 주장 및 입증책임의 주체 문제와 직결된다. 사후적 책임은 그 특성상 귀속을 요구하는 쪽에서 책임의 구성요건에 대한 입증책임을 지게 된다. 그런데 일반 면책의 경우에는 귀속을 요구하는 자가 감사원 및 공공감사기구인데 반해, 적극행정면책의 경우에는 문책대상자가 자신에 대한 긍정적 책임의 귀속을 요구하므로 책임요건의 입증주체가 달라지게 되는 것이다.

[사례3-1](서울메트로 전동차 구매 입찰계약 부적절)은 의무 위반 사실의 존재 또는 부정한 내적 의도를 부정함으로써 일반 면책에 성공한 사례이지만, 사례의 특성상 적극행정면책 주장으로 재구성하는 것도 가능하다. 예컨대, 직원 B가 객실 제작 실적조건을 삭제한 것은 입찰 참여기회 확대라는 공익을 위한 것이었고, 특정업체들에 특혜를 줄 의도는 전혀 없었다고 주장함으로써 적극행정면책을 주장할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 상황에서 감사원은 직원 B가 「지방자치단체를 당사자로서 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제18조 제4항에 따라 공정성, 객관성, 적합성 등 필히 고려해야 할 요소들을 염두에 두지 않고 평가기준을 수립했다는 사실만으로도 적극행정면책을 거부할 수 있을 것이다.

반면, 적극행정면책이 받아들여지지 않은 위의 사례 중 일반면책을 시도한다면 책임 감면 또는 면책이 수용될 가능성이 존재하는 사례를 구성하는 것은 어렵지 않다. 예컨대, [사례2-2]에서 만약 이 공무원이 가축분뇨에너지화 장비의 발주 금액이 보조금보다 적은 액수임을 인지하지 못했다고 주장하거나, 그 사실을 인지하였다고는 하지만 발주금액이 보조금 사용용도의 전부임을 인식하지 못하였다고 주장한다면 일반적인 면책은 가능했을지도 모른다.¹⁶⁾

다음으로 [사례2-3]의 경우에도 일반면책의 가능성을 생각해볼 수 있다. 직원 己는 비축유의 자산 가치를 감소시켜서 한국석유공사에 손해를 끼쳤다는 감사원의 주장을 반박함으로써 의무위반 사실을 부정할 수 있을 것이다. A는 비축유 자산 가치가 감소하기는 했지만, 운송비 및 대여수익 발생으로 인해 결과적으로 공사에 이익을 가져다 줬다는 반론을 제시하는 것이다.

또한 己는 비축유 트레이딩에 있어 사후정산을 하지 않은 것은 단순한 부주의가 아니라 면밀한 검토에 따른 결정이었음을 주장할 수도 있을 것이다. 예컨대 미래에 상환 받을 유종의 유질이 대여 시점보다 더 좋을 것으로 판단할 수 있는 객관적 자료들을 제시하는 것이다. 이는 트레이딩을 통한 이익을 극대화하려는 충분한 노력이 있었음을 보여줄 것이고, 감사원이 己에게 온전히 책임을 묻지 못하게 될 가능성이 있다.

마지막으로 己는 비축유 트레이딩을 하는 시점에 사후정산의 필요성을 검토할 수 없을 정도로 업무가 과중했다는 점을 들어 면책을 호소할 수도 있을 것이다. 이는 자신의 업무 행위에 대한 통제가 어려웠음을 주장함으로써 책임을 회피하는 방법이다.

己가 실제 사건에서 적극행정면책을 선택한 것은 나름의 이유가 있었겠지만, 위와 같은 주장을 한 가지라도 성공적으로 할 수 있었다면 적극행정면책보다 훨씬 수월하게 불이익 처분에서 벗어날 수 있었을 것이다. 특히 적극행정면책을 주장할 때에는 모든 책임 구성 요건들을 방어해야 하는 입장에 있지만, 일반 면책을 활용할 경우에는 감사원의 주장 중 일부를 반박하는 입장이기 때문에 해당 쟁점에 집중하여 면책 준비를 할 수 있다는 장점도 있을 것이다.

이처럼 일반 면책은 적극행정면책과 유사한 결과를 가져오면서도 그 과

16) 이 사건은 애초에 보조금 지급액수가 과다하지 않았다는 법원의 판단을 감사원이 수용함으로써 공무원에 대한 징계가 취소되면서 마무리되었다. (2017-재심-12)

정 측면에서 훨씬 다양한 방법이 존재하고 수월성도 높기 때문에 문책 대상자 입장에서는 더 선호될 것이다. 그럼에도 적극행정면책을 선택하는 것은 그만큼 적극행정면책 요건 충족에 대해 자신이 있거나, 의무 위반 사실을 인정할 수밖에 없는 상황에서 선택할 수 있는 다른 면책 방법이 없어서 일 것이다.

[사례2-1]을 들어 모든 요건이 충족되어야만 적극행정면책이 받아들여지는 것은 아니며, 일부면책이라는 형태의 감사원 결정이 존재한다고 주장하면서 두 번째 가설에 대하여 반론을 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 앞에서 책임의 이중적 구조로 인한 양자택일을 설명하면서 알아본 바와 같이, [사례2-1]은 사실상 부정적 책임의 귀속을 막는 형태로 주장이 구성되었으므로 진정한 의미에서의 적극행정면책이라고 보기는 어렵다.

다만, 적극행정면책이 나아가야 할 방향에 대한 실마리를 준다는 점에서는 위와 같은 반론이 의미를 가질 수 있다. 본 논문에서 제기하는 적극행정면책제도의 문제점이 너무 까다로운 조건을 요구한다는 것인데, 위와 같은 우회적인 면책 방법은 이러한 요건을 사실상 완화하는 경로를 제공한다.

예컨대, 적극행정면책제도에서 주장되는 요건 중 긍정적 내적특성이라든가, 공익을 위한 봉사 등은 일반 면책의 요건으로 활용 가능한 것들이므로, 적극행정면책을 주장했음에도 일부 요건을 충족시키지 못하는 상황이라면 감사원이 일반면책의 가능성을 추가적으로 검토함으로써 구제 범위를 넓혀주는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

이러한 가능성을 논외로 하면, 적극행정면책제도가 사후적 책임의 자기 귀속과 관련되어 발생하는 까다로운 요건의 문제는 적극행정면책의 가능성을 낮추고, 나아가 적극행정면책의 활용을 저조하게 만들게 된다고 말할 수 있다.

제5장 요약 및 결론

제1절 연구내용 요약

본 연구는 책임의 관점에서 감사제도와 적극행정면책제도의 구조를 분석하고 그를 바탕으로 적극행정면책제도가 제대로 활용되지 못하는 이유에 대하여 알아보았다. 책임은 크게 인과적 책임과 인적 책임으로 분류하였고, 인적 책임 중에서도 특히 사후적 책임을 중심으로 논의를 진행하였다.

누군가에게 사후적 책임을 귀속시키기 위해서는 ① 행위의 의무 관련성, ② 행위자의 내적 특성의 바람직함, ③ 행위자의 자기 통제 여부를 확인해야 하는데, 직무감찰과 회계감사에서 불이익 처분을 할 때, 또는 적극행정면책을 주장하기 위해 갖추어야 할 요건들이 이러한 사후적 책임의 요건과 일치함을 알 수 있었다.

일반적인 면책은 부정적인 사후적 책임이 자신에게 귀속되는 것을 막는 방법으로서, 위의 요건 중에서 어느 하나를 부정함으로써 가능하다. 즉, 문제가 되는 행위가 의무와 관련이 없음을 밝히거나, 그 행위를 함에 있어 부주의, 태만 등의 내적 특성을 보이지 않았거나 행위가 자신의 의지에 따라 이루어진 것이 아니라고 주장하는 방식이 일반적인 면책 방법인 것이다.

적극행정면책은 부정적인 사후적 책임의 귀속을 막는 방법이라는 하지만, 부정적 책임의 요건을 직접적으로 부정하기보다는 자신의 행위가 긍정적인 사후적 책임의 요건을 갖추었음을 적극적으로 주장함으로써 부정적 책임의 귀속을 차단한다는 점에서 일반적인 면책과 다르다.

이러한 특성으로 인해 적극행정면책은 일반적인 면책보다 어렵고, 적극행정면책은 책임 면책을 위한 책임의 주장이라는 이중적 구조를 갖고 있어 일반적인 면책과 충돌이 발생하게 된다는 문제점이 존재하였고, 이러한

두 가지 문제점들은 감사원 결정례 및 재심의 사례에서도 확인되었다.

제2절 연구의 정책적 함의

본 연구를 통해 확인할 수 있었던 것은 당사자 입장에서는 적극행정면책제도를 활용하는 것이 매우 어려운 일이며, 일반적인 면책의 가능성이 있다면 적극행정면책을 주장하지 않는 것이 유리하다는 것이었다. 이러한 문제점들은 단순히 적극행정면책제도를 공무원 또는 감사원 직원들에게 홍보하여 인지는시키는 것만으로는 적극행정을 촉진시키는 것이 어렵다는 것을 의미한다. 감사를 하는 시점에서 적극행정면책제도를 활용할 유인이 거의 없기 때문이다.

그렇다고 해서 현재의 감사 체계를 바꾸거나 적극행정면책제도의 요건을 약화시키는 것은 바람직하지 않다. 물론, 감사체계에 있어 중복감사 또는 과도한 감사 자료 요구는 지양해야 할 것이다. 그러나 그 내용에 있어 감사에 따르는 불이익처분이나 그에 대한 면책은 사후적 책임을 묻기 위한 최소한의 요건을 갖추고 있기 때문에 여기에서 특정 요건을 제외시킨다면 감사의 의미가 퇴색할 것이고, 오히려 공익에 해가 될 수 있다.

이를 해결하기 위해, 적극행정면책제도는 면책의 관점이 아닌 적극행정을 위한 수단의 관점에서 접근하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 공무원들이 자신의 면책보다는 적극행정을 위해 적극행정면책제도를 활용하려는 태도를 갖고, 꼭 필요하다고 생각하는 처분 등이 있는데 법규에 위반된다면, 그러한 처분 등으로 나아가는 것이 적극행정면책의 요건에 충족되는지를 사전에 확인하는 것이다.

감사원에서 2019년 6월 도입할 예정인 사전 컨설팅 제도는 이와 같은 맥락에 있다. 사전 컨설팅 제도란 공무원이 적극행정을 할 때 규정의 불분명 등으로 인해 선뜻 행동으로 나아가지 못하는 경우에, 감사원에 컨설팅을 신청하여 감사원의 의견대로 업무를 처리하면 이후에 문제가 생겨도 불이

의 처분을 하지 않도록 하는 제도를 말한다. 이 제도의 도입은 적극행정의 문제를 사후적 책임을 묻는 단계가 아닌 행위 이전의 단계에서 처리할 수 있게 함으로써 공무원의 부담을 덜어주는 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

다만, 긴급하게 처리하여야 할 사안 등 사전 컨설팅을 받는 것이 애초에 불가능할 수 있기 때문에, 사전 컨설팅을 신청한 사실 자체를 사후적 면책의 사유로 인정하는 등의 제도 개선은 필요하다고 생각된다. 또한 감사원은 일선 부처 공무원들에 비해 업무의 내용에 대해 잘 알고 있지 못하기 때문에, 사전 컨설팅 제도가 일선 부처 공무원들의 책임 회피 수단으로 악용될 위험성 또한 고려해야 할 것이다. 즉, 공무원들이 사전 컨설팅을 받을 때 자신이 원하는 의견을 받기 위해 일부러 자료를 누락 또는 조작하는 경우가 있을 수 있으므로, 사후 감사를 함에 있어 컨설팅 내용을 잘 따랐는지 뿐만 아니라 사후적 관점에서 컨설팅이 제대로 되었는지도 판단해야 하는 것이다.

이처럼 사후적 책임의 문제를 다듬는 것도 중요하지만, 적극행정면책제도 또는 사전 컨설팅의 필요성이 제기되었다는 것은 그 분야의 법규가 현실을 반영하지 못하고 있다는 신호임을 인식하는 것이 더 중요하다. 적극행정면책제도가 요구되었던 이유가 공익 실현이라는 목표와 그를 달성하기 위해 제정된 법규 간에 충돌이 발생하는 경우에 공무원의 고민을 덜어주기 위해서였음을 고려하면, 이상적인 사회에서는 적극행정면책제도의 사용이 줄어드는 것이 바람직한 것이다. 따라서 적극행정면책제도를 사용하게 된 원인을 분석하고 그 속에 담긴 문제점을 개선해 나가려는 노력이 더 중요할 것이다.

또한 위에서 언급한 바와 같이 적극행정면책제도와 일반면책을 유연하게 적용하는 방법을 생각해볼 수도 있다. 책임의 이중적 구조로 인해, 적극행정면책 주장을 이미 한 상황에서 의무 위반 사실의 부정이나 의지에 따른 행동인지 여부를 바꾸는 것 등은 어렵겠지만, 내적 특성이나 공익적 행

위 추구 등의 요건들은 일반면책 주장으로도 충분히 활용 가능하다. 따라서 감사원은 적극행정면책이라는 주장 형태에 천착하기보다는 그 실질을 따져 문책 대상자에게 유리한 방식으로 면책 형태를 유연하게 적용함으로써 적극행정면책의 활용도를 높이는 방안을 고안해봄이 바람직하다고 생각된다.

참 고 문 헌

- 김윤권, 이재호, 윤수재, 심호. (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 한국행정논집, 23(3), 829-853.
- 김태완. (2014). 적극행정 면책제도. 국방과 기술, (428), 116-119.
- 김호정. (1996), 한국의 공무원과 기업체직원의 무사안일행태 비교, 한국행정학보, 30(3), 53-70.
- 박석희. (2010), 책임성 관점에서의 공공기관 부서 간 만족도 평가와 분석, 행정논총, 48(2), 249-280.
- 박정훈. (2009). 적극행정 실현의 법적 과제, 공법연구, 38(1-1), 329-353.
- 박충훈, 이현철, 김지연. (2016). 적극행정 평가지표개발 연구. 정책연구, 1-96.
- 박희정. (2016), 적극행정을 위한 지방자치단체 감사의 개선과제, 지방행정연구, 30(4), 25-52.
- 엄석진. (2009), 행정의 책임성 : 행정이론간 충돌과 논쟁, 한국행정학보, 43(4), 19-45.
- 오영균. (2017), 주민복리를 위한 적극행정의 정당성과 한계: 사전컨설팅 감사제도를 중심으로, 지방행정연구, 31(2), 63-86.
- 원구환. (2008), 행정의 책임성 확보와 청지기 이론의 적용가능성, 한국공공관리회보, 22(4), 507-529.
- 이선우,(1997), 공무원 복지부동행태의 원인과 치유방안 모색, 한국행정학보, 31(3), 107-124.
- 이원우. (2011). 현대적 민주법치국가에 있어서 행정통제의 구조적 특징과 쟁점. 행정법연구, 29, 105-133.
- 이윤경. 2014. 일반논문 : 공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 정부학연구, 20(2): 291-330

- 이종수. (2016). 적극행정의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰, 지방행정연구 30(4), 3-24.
- 차경엽. (2011). 적극행정 면책제도 운영 개선방안 연구, 감사원 감사연구원, 서울.
- 한승주. (2013), 공무원의 주관적 책임성, 한국행정학보, 47(1), 25-45.
- 감사원. (2015), 열심히 일하는 공직문화, 날개를 달다.
- 감사원. (2018), 적극행정면책 사례집.
- 인사혁신처. (2015), 적극적인 공무원, 행복한 국민.
- 인사혁신처. (2018), 적극적인 공무원은 국가의 재산, 적극행정은 국민의 소망
- Brandt, B. R. (1958), Obligation and Blaming, *Essays in Moral Philosophy*, ed. A. Melden, 16-17.
- Cendón, A. B. (2000). Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments. Retrieved 2, November 2012, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>
- Cooper, D. E. (1968), Collective Responsibility. *Philosophy*, Vol. 43 No. 165. 258-268.
- Feinberg, Jeol. (1970), Doing &deserving : Essays In the Theory of Responsibility, Princeton University Press, 119-137.
- . (1984), The Moral and Legal Responsibility of the Bad Samaritan, *Criminal Justice Ethics*, Vol. 3, No. 1, 55-66.
- Fischer, J. M. (1985), Responsibility and Failure, the Aristotelian Society, Vol. 86, 251-270.
- . (1995), The Metaphysics of Free Will: an Essay on Control, Blackwell: 160-189.

- Fischer, J. M. and Ravizza, M. (1993), *Perspectives on Moral Responsibility*, Cornell University Press.
- Frankfurt, H. G. (1971), Freedom of the Will and the Concept of a Person, *The Journal of Philosophy*, Vol. 68, No. 1, 5-20.
- French, P. A. (1991), *The Spectrum of Responsibility*, New York : St. Martin's Press, 198-206.
- Hart, H. L. A. (1968), *Punishment and Responsibility*, Oxford: Clarendon Press.
- Jones, G. W. (1992), The Search for Local Accountability, in *Strengthening local government in the 1990s*. ed. S. Leach, London: Longman.
- Locke, Don. (1975), Three Concepts of Free Action I , *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol. 49, 95-112.
- Romzek, B. S. and Dubnick, M. J. (1987), Accountability in the Public Sector: Lessons From the Challenger Tragedy, *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 3, 227-238.
- Strawson, P. (1962), Freedom and Resentment, *Proceedings of the British Academy*, Vol. 48, 1-25.
- Watson, G. (1987), Responsibility and the Limits of Evil: Variations on a Strawsonian Theme, in *Responsibility, Character and the Emotions: New Essays in Moral Psychology*, ed. F. D. Schoeman, Cambridge University Press.
- _____. (1996), Two Faces of Responsibility, *Philosophical Topics*, Vol. 24, No. 2, 227-248.
- Wolf, S. R. (1980), Asymmetrical Freedom, *The Journal of Philosophy*, Vol. 77, No. 3, 151-166.
- Zimmerman, M. J. (1981), Taking Some Of the Mystery Out of

Omissions, Southern Journal of Philosophy, Vol. 19,
No. 4. 541-554.

———. (1985), Sharing Responsibility, American
Philosophical Quarterly, Vol. 22. 115-122.

———. (2015), Varieties of Moral Responsibility in The
Nature of Moral Responsibility : new essays ed. R.
Clarke, M. McKenna, and A. M. Smith, Oxford:
Oxford University Press, 45-64.

Abstract

An Analysis on lowly Using of the Privilege Institution of Proactive Public Administration - From A Perspective of Responsibility -

Ryang-gi Kim

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The Privilege institution of proactive public institution was introduced in 2009 since the global financial crisis. This system, however, has not been lowly used. Researchers on this problem have said that bad audit system, poor promotion produced this phenomenon. This thesis, from a different perspective, focused on ‘responsibility.’

Responsibility is categorized into causal responsibility and personal responsibility, and the latter is composed of prospective responsibility and retrospective responsibility. Audit system, its consequential penalty and exemption about it are related with retrospective responsibility, for they are needed after the action of public servants.

The action of public servants, to hold them responsible, is about their obligation, their character when acting is below standard, and the problematic action is carried with free will.

Audit is a process to hold someone negatively responsible and exemption is to prevent oneself from the ascription of responsibility. The goal of the Privilege institution of proactive public administration is the same with general exemption. But its process and conditions are different – in order to use this institution, its user must prove that he/she did his/her best about given obligation.

The Privilege institution of proactive public administration, for this trait of it, constructively needs much more conditions than usual exemption. this makes confliction between two systems for exemption. This confliction could be the reason why the Privilege institution of proactive public administration is lowly used.

To solve this matter, we'd rather change the perspectives on the Privilege institution of proactive public administration and revise legal system which might be the reason why this institution is needed, than reform audit system.

keywords : proactive administration, the Privilege instittion of proactive public administration, responsibility, audit

Student Number : 2016-24912